00102459

Digitized with financial assistance from the
Government of Maharashtra
on 21 October, 2015

ŒUVRES

COMPLÈTES

DE

CONDORCET

TOME XV.

ŒUVRES

COMPLETES

DE

CONDORCET

102459

TOME XV.

137
137 Ch.

A BRUNSWICK, chez VIEWEG,

ET A PARIS,

Chez HENRICH, rue de la Loi, n°. 1231; FUCHS, rue des Mathurins; KŒNIG, quai des Augustins; LEVRAULT, SCHOELL et Cie., rue de Seine.

AN XIII = 1804.

PRA

God
Fo 320.944
con/oeu
102459
Ref
330.944

MÉLANGES

DE

POLITIQUE.

TOME XV.

SUR LA FORME DES ÉLECTIONS.

SUR LA FORME DES ÉLECTIONS.

I.

Importance d'une bonne méthode d'élire.

Il est impossible de réfléchir sur la constitution, sur la législation, sur l'administration des états, sans voir bientôt, que la plupart des difficultés qui s'opposent à l'établissement d'un ordre simple, constant et paisible, ou seraient anéantis, ou du moins cesseraient de mettre au bonheur public des obstacles effrayants, si une bonne méthode d'élire garantissait que les places seraient données en général à des hommes dignes de les remplir.

Si les choix sont faits au hasard, une nation qui n'obéit qu'à des lois formées par des représentants élus par elle, jouit sans doute d'une constitution libre. On a beaucoup fait pour ses droits, et très-peu pour son bonheur.

Réduite à craindre les erreurs, les passions, la corruption de ses propres représentants, elle est forcée de confier à d'autres hommes, choisis également au hasard, les moyens d'empêcher ces représentants d'abuser de leur pouvoir.

Ce n'est point à la raison, à la vertu, à l'identité d'intérêt des citoyens et de leurs délégués, qu'elle peut alors confier son sort; c'est à la balance des passions opposées, des intérêts contraires, des préjugés qui se combattent.

Dans l'administration, dans la législation, il faut encore chercher les moyens d'enchaîner à leur devoir des hommes que le hasard, sous l'apparence d'un choix libre, a revêtus du pouvoir.

Tel est le motif principal qui a fait compliquer les machines politiques, y mêler les droits héréditaires, l'élection, le sort même, former des classes séparées, et chercher dans l'inégalité des droits, un remède contre la tyrannie, ou plutôt s'exposer à gémir sous plusieurs genres d'oppression, pour n'avoir pas tant à en redouter un seul.

II.

Ce qu'on doit entendre par une bonne méthode d'élire.

Pour rendre inutiles toutes ces institutions vicieuses, pour faire en sorte que des précautions indispensables pour la sûreté des droits des citoyens ne s'opposent pas à la perfection de l'ordre social, il n'est pas nécessaire, sans doute, que les places soient toujours confiées aux hommes les plus dignes, il suffit qu'on puisse s'assurer que la pluralité des choix tombera toujours sur des hommes qui possèdent dans un degré peut-être médiocre, mais suffisant, les qualités nécessaires pour remplir les places qui leur sont confiées.

Ainsi, on doit chercher dans une méthode d'élection la probabilité de choisir souvent le plus digne, et l'assurance de ne faire que très-rarement de mauvais choix.

III.

L'élection qui dans le droit devrait exprimer un jugement, n'exprime qu'un vœu dans la réalité.

Une élection, comme toute autre décision, ne devrait exprimer que le jugement de ceux qui ont droit de décider ou d'élire; mais les hommes agissent souvent d'après leur intérêt ou leurs passions bien plus que d'après leur raison; ainsi, dans le fait, toute décision, toute élection, n'exprime réellement que la volonté de la pluralité des opinants ou des électeurs. Une bonne méthode d'élection doit donc avoir deux objets : le premier de faire en sorte qu'en général le vœu des électeurs soit conforme à leur opinion; l'autre que le résultat de l'élection soit conforme au vœu de la pluralité des électeurs. C'est surtout pour le dernier objet que le choix de la méthode d'élire est important; il serait absurde d'en chercher une qui eût pour but d'empêcher la pluralité de faire un mauvais choix si elle y est déterminée; et l'on ne peut y parvenir qu'en

remettant au sort une partie de la décision. C'est ce qu'on a fait dans plusieurs républiques modernes, où, par le mélange du choix et du sort, on a cru éviter les inconvénients de la corruption des électeurs et conserver en partie les avantages qu'on pouvait attendre de leurs lumières. Mais ces moyens, imaginés dans des temps où les hommes étaient plus fins qu'éclairés, doivent être remplacés dans ce siècle par des moyens mieux combinés.

IV.

Une élection médiate doit être préférée à une élection immédiate.

On peut charger immédiatement d'une élection tous ceux qui ont droit d'élire, ou bien borner leur droit à choisir des électeurs.

La seconde méthode doit être préférée en général.

1°. Parce que des hommes peu éclairés, comme le sont un grand nombre de ceux qui ne tiennent pas le pouvoir d'élire d'un premier choix, sont bien plus capables de

prononcer si un individu a ou n'a pas les qualités nécessaires à un bon électeur, que de juger s'il a les qualités qu'exige une place un peu importante.

2°. Parce que l'intérêt d'être seulement électeur étant plus faible et la brigue influant moins sur ce choix, il en résulte qu'on peut espérer avec plus de fondement d'avoir des électeurs bien choisis, et dès-lors de parvenir à une bonne élection définitive.

3°. Parce qu'en laissant très-peu de temps entre l'élection et le choix des électeurs, on déconcerte l'intrigue qui n'a pas le temps de se préparer des moyens de corruption, et à qui il serait plus difficile d'influer d'avance sur le choix d'un grand nombre d'électeurs.

En général, le droit d'élire pour toute fonction publique appartient à tous les citoyens. Toute autre élection, toute autre nomination, n'est légitime que par leur consentement. Mais ce droit est un de ceux dont ils peuvent confier l'exercice à des délégués.

V.

Il est très-important que les électeurs ne soient pas éligibles.

Si les électeurs sont eux-mêmes éligibles, il est impossible d'empêcher que leur assemblée ne soit livrée aux brigues et aux cabales. D'ailleurs, comme il est bien difficile que par une sorte de convention tacite, ils ne se bornent pas à élire parmi eux, comme il devient alors très-important d'être électeur pour être élu, le choix des électeurs serait lui-même plus exposé à la brigue. Si la raison seule ne suffisait pas pour sentir la réalité de ce danger, on pourrait s'appuyer de l'expérience : ceux qui ont été témoins des élections faites en France cette année, nous dispenseront de citer des faits.

On pourrait dire, *ou les électeurs seront bien choisis, et en les excluant, on éloigne des concurrents dignes des places, ou ils seront pris par les hommes médiocres et nuls, et alors ils feront de mauvais choix.*

Je répondrai, 1°. qu'il est difficile de supposer que ceux qui choisissent les électeurs

ne sachent pas distinguer les hommes capables d'élire, et les sujets dignes de remplir une place qui exige, suivant sa nature, des connaissances et des qualités particulières. 2°. Que le soin d'élire occupant seulement un petit nombre de jours, est compatible avec toutes les fonctions publiques, avec toutes les professions privées, toutes les circonstances de fortune, toutes les positions de famille, tous les âges, tous les degrés de santé ou de force, ce qu'on ne peut dire d'aucune espèce de place. Il y aura donc toujours un grand nombre d'hommes qui pourront être chargés d'élire, sans que l'exclusion qui en résulte pour eux puisse nuire à la bonté des choix, et sans qu'on puisse dire que cette exclusion rende humiliante la fonction d'électeur.

VI.

Il n'est pas moins important que les électeurs, comme tels, ne soient chargés d'aucune autre fonction publique.

Si les électeurs peuvent choisir parmi eux, et qu'ils soient chargés de discuter des

intérêts publics, alors ces intérêts sont sacrifiés à celui de l'élection; on parle pour être élu, on réfute pour faire donner l'exclusion. Toute division dans les avis devient une cabale dirigée vers l'élection. L'un, pour ne pas risquer de perdre des voix, ne dit qu'à demi les vérités qui blessent les préjugés d'un grand nombre d'électeurs, et soutient faiblement les avis que ses principes ne lui permettent pas d'abandonner. L'autre flatte les passions de l'assemblée, exagère les vérités, encense les erreurs qu'il sait lui être chères. Ce n'est plus un combat d'opinions, où l'on veut faire triompher la raison; c'est une lutte où chacun, à force d'adresse, cherche à faire triompher son parti. J'en appelle encore à la conscience de ceux qui ont vu les élections de cette année; elle ne répondra point que ce tableau est chargé.

Le mal est moins grand, sans doute, si les électeurs ne peuvent choisir parmi eux; mais il l'est encore assez pour qu'on doive séparer la fonction d'élire de toute autre. Dans les discussions, les électeurs contracteraient nécessairement un esprit de parti; ceux d'entr'eux qui veulent influer dans

l'élection chercheraient encore à capter, par leurs discours, le suffrage de l'assemblée.

D'ailleurs, ces deux dispositions sont liées entr'elles ; si vous donnez aux électeurs des fonctions étendues, vous ne pouvez les déclarer inéligibles sans risquer d'éloigner des hommes utiles, soit de l'exercice de ces fonctions, soit des places que cette assemblée confère.

Tout au plus, après l'élection faite, pourraient-ils être chargés de former un vœu sur quelques questions du genre de celles dont la décision ne doit pas être confiée aux assemblées qui exercent les diverses parties de la puissance publique.

VII.

Toutes les fois que le nombre des personnes éligibles est très-grand, il est indispensable de le réduire.

Une élection suppose une comparaison entre tous les concurrents ; et lorsqu'il y a plusieurs électeurs, leur vœu ne peut être regardé comme formé sur un même objet, comme prononçant sur la même

question, s'ils n'ont pas fait cette comparaison entre les mêmes individus.

Or, comme la comparaison réelle entre tous les concurrents est impossible, si, par exemple, tous les citoyens d'un canton, d'une province, sont éligibles, on n'a pas même réellement alors le vœu de chaque votant; et en les rapprochant, on est exposé à regarder comme les mêmes ou comme opposés, des jugements qui ne sont qu'étrangers l'un à l'autre, que formés entre des individus différents.

De plus, lorsque ce nombre est très-grand, lorsqu'il est presque *indéfini*, c'est-à-dire, qu'on peut à peine se procurer une liste de la totalité des concurrents, il est impossible d'avoir une méthode praticable de faire une élection avec quelque apparence de succès, sans limiter ce nombre. En effet, ou il faut le réduire, ou il faut se contenter de la simple pluralité; ce qui peut conduire à regarder comme choisi par deux cents, par trois cents électeurs, un homme qui n'aurait que deux voix.

VIII.

La justice exige que cette réduction ne nuise, ni à la liberté d'aucun électeur, ni au droit d'aucun concurrent.

Si une réduction dans le nombre des citoyens éligibles nuit à la liberté que chaque électeur avait de choisir entre tous, à l'espérance que tous avaient d'être élus, cette méthode de réduction est injuste, toutes les fois que ceux qui ont choisi les électeurs, avaient droit de leur conférer ce pouvoir dans toute son étendue, ou que l'éligibilité était aussi un droit pour ceux que la réduction en a privés. Dans tout autre cas, on doit regarder cette exclusion comme l'effet d'une nouvelle condition d'éligibilité; et il faut examiner, alors, si c'est une condition qu'il soit utile et juste d'établir.

Dans le premier cas, la réduction n'est juste qu'autant qu'elle exclut seulement ceux qui évidemment n'avaient pas en leur faveur le vœu de la pluralité.

Par exemple, si on établit que tous ceux qui voudront concourir à une place seront

soumis à un premier scrutin, où les électeurs décideront par oui ou non s'ils sont dignes de la place, et qu'on ne regardera comme éligibles que ceux qui ont obtenu la pluralité, la réduction qui en résulte est juste; car celui qui n'est pas jugé digne par la pluralité, n'avait pas en sa faveur le vœu de la pluralité.

De même, si on exige que chaque concurrent, pour être éligible, soit présenté par un dixième des électeurs qui le déclarent digne de la place, il est encore plus évident que cette réduction n'exclut que des hommes qui n'avaient point le vœu de la pluralité (1).

---

(1) Il est possible qu'un homme qui serait déclaré indigne de la place par la pluralité, tandis qu'un autre en serait déclaré digne, soit cependant celui en faveur duquel le vœu de la pluralité existait. Supposons, en effet, deux cents électeurs, et deux concurrents seulement que j'appelerai *Pierre* et *Paul*; supposons que quatre-vingts électeurs seulement jugent *Pierre* digne de la place, et que cent vingt l'en jugent indigne; que cent vingt jugent *Paul* digne de la place, et que quatre-vingts l'en jugent indigne : il est possible que les mêmes

Dans les méthodes de scrutins successifs, où l'on ne conserve que tant de personnes

---

quatre-vingts personnes qui jugent *Pierre* digne de la place, soient du nombre des cent vingt qui portent le même jugement en faveur de *Paul*. Dans ce cas, ces quatre-vingts électeurs n'ont formé aucun jugement de préférence. De même les quatre-vingts qui jugent *Paul* indigne de la place, peuvent être des cent vingt qui en ont jugé *Pierre* également indigne, et dans ce cas voilà encore quatre-vingts électeurs qui n'ont formé aucun jugement entre les concurrents. Il est donc très-possible que les quatre-vingts qui jugent les deux concurrents dignes de la place, et les quatre-vingts qui les en jugent indignes, se réunissent également pour préférer *Pierre* à *Paul*. *Pierre* pouvait donc être élu d'après le vœu réel de la pluralité, et d'une pluralité de cent soixante voix contre quarante, tandis qu'il aurait été rejeté comme indigne à la pluralité de cent vingt contre quatre-vingts.

Supposons maintenant qu'on exige seulement la présentation par vingt personnes, que *Pierre* n'ait pu en trouver que dix, que *Paul* en ait trouvé vingt. Il est possible que les dix qui ont consenti à présenter *Pierre*, soient du nombre des vingt qui ont présenté *Paul*; que ceux-ci préfèrent *Pierre* à *Paul*; que les cent quatre-vingts qui n'ont rien prononcé lui accordent aussi la préférence; ainsi

parmi celles qui ont eu le plus de voix ; où l'on exclut celles qui n'ont pas eu plus de

---

un homme qui n'aurait trouvé que dix personnes sur deux cents pour le présenter, et qui, par cette cause, aurait été exclus, pouvait cependant être élu à la pluralité de cent quatre-vingt-dix voix contre dix.

Pour simplifier cette discussion, je n'ai considéré que deux concurrents ; mais il est clair que la même observation a lieu pour un plus grand nombre. Il n'est donc pas vrai, dans un sens rigoureux et métaphysique, que ces formes de réduction ne nuisent point au droit. Mais je crois qu'il n'est pas moins vrai qu'elles n'y nuisent pas réellement. Lorsqu'un électeur est consulté pour savoir si un tel homme proposé est digne ou indigne de la place, on ne doit pas supposer qu'il prononce sur cette question, prise dans un sens absolu : il la considère nécessairement dans un sens relatif ; si par conséquent il préfère un concurrent à un certain nombre de ceux qui prétendent à la place, il ne l'exclura point, même en le croyant peu digne de la place, pour ne pas se voir réduit à choisir entre ceux qu'il juge encore inférieurs en probité ou en talents.

Il en sera de même du refus de présentation.

De plus, s'il arrive que par ce moyen on exclut un de ceux qui auraient pu obtenir la préférence,

tant de voix, etc., il faut, pour savoir si elles sont justes ou injustes, examiner, s'il est possible, que le vœu de la pluralité soit réellement en faveur de celui qu'on exclut.

Par exemple, dans la forme établie par le règlement du 24 janvier 1789, il est clair que la nécessité de choisir entre les deux qui ont le plus de voix au second scrutin, détruit absolument la liberté des choix et les livre au hasard, ou à l'influence de brigues très-peu nombreuses, à moins que ceux qui prévoient ces brigues et veulent les déconcerter, ne se réunissent aussi par des conventions. Or, c'est un grand inconvénient de forcer les hommes honnêtes à employer, pour l'intérêt même du bien public, des moyens semblables à ceux que les autres emploient pour l'intérêt particulier; et, dans ce combat, les gens

---

ce qui sera nécessairement très-rare, il en résultera seulement qu'il a été exclus, parce qu'il avait certaines qualités qui le rendraient suspect à la pluralité, et plus suspect que ceux qui sont restés éligibles; alors l'exclusion, malgré sa supériorité reconnue, ne doit point paraître injuste.

honnêtes doivent encore avoir du désavantage.

En général, dans toutes ces méthodes l'exclusion est donnée au hasard; elle peut dépendre du vœu de la minorité, et contredire celui de la pluralité. Ainsi, cette raison seule suffit pour les faire rejeter.

IX.

Les conditions d'éligibilité dépendantes de la forme même des élections, ne peuvent être justes qu'autant qu'elles tendent à suppléer aux lumières qui peuvent manquer aux électeurs.

Si ceux qui ont droit d'élire ne veulent pas se borner à choisir des électeurs, et que cependant ils ne se sentent pas en état de juger sur toutes les qualités nécessaires pour remplir une place, alors ils peuvent élire des présentateurs, et les charger de choisir un certain nombre de personnes entre lesquelles les électeurs devront consentiront à borner leur choix. Dirigés par ce moyen, dans leur jugement sur les qualités les plus

difficiles à apprécier, ils restent libres dans leur confiance.

Une telle condition d'éligibilité peut être regardée comme utile, toutes les fois que les électeurs de droit ont besoin que des lumières supérieures dirigent leurs choix, et ne veulent point cependant laisser à d'autres le droit de disposer de leur confiance; comme, par exemple, lorsqu'ils ne peuvent pas supposer dans d'autres électeurs, quoique choisis par eux-mêmes, une identité d'intérêts assez complette.

Dans ce cas, il est nécessaire de déterminer le nombre des sujets présentés, de manière que les électeurs de droit puissent faire un véritable choix, et que cependant le nombre des présentés n'excède pas celui des hommes vraiment dignes d'être choisis.

On peut, ou fixer un nombre, ou seulement en déterminer les limites, dire qu'il ne sera ni au dessus d'un tel nombre, ni au dessous d'un autre. La seconde méthode est préférable, parce qu'elle n'oblige pas les présentateurs à remplir la liste de noms inutiles, lorsque les hommes vraiment capables sont en petit nombre, et qu'on peut

fixer le moindre terme au point, au dessous duquel on ne pourrait tomber sans empêcher qu'il n'y ait un véritable choix.

Il n'existe qu'un inconvénient réel dans cette manière de réduire le nombre des candidats : c'est que les présentateurs, à qui on confère un pouvoir moindre que celui d'élire, peuvent chercher à l'étendre, en se concertant entr'eux pour ne présenter que les hommes sur qui ils veulent faire tomber le choix, et remplir ensuite le reste de la liste par des noms pris au hasard parmi ceux à qui raisonnablement on ne peut confier la place. Le seul remède à cet inconvénient est, 1°. que jamais les présentateurs ne soient tirés d'un seul corps différent de celui des électeurs, où ils aient pu contracter un esprit particulier; 2°. qu'il ne leur soit accordé, pour remplir leurs fonctions, que le temps rigoureusement nécessaire.

S'il s'agit de places pour lesquelles il existe une sorte de *concours*, de comparaison de mérite fondée sur des titres; l'examen, la discussion de ces titres doivent précéder la nomination des présentateurs.

On peut alors trouver, dans la forme de l'élection, des moyens de rendre le concert entre les présentateurs impossible pour le temps très-court de la durée de leur commission.

X.

On ne peut regarder comme bonne une manière d'élire, si elle n'est pas telle que l'élection soit nécessairement terminée par un seul scrutin; et cette condition est surtout importante, lorsqu'il y a plusieurs places à remplir.

Si, en général, une élection n'est pas terminée par un seul scrutin, il arrivera nécessairement que ceux qui n'auront rien décidé, auront cependant indiqué plus ou moins le vœu, la disposition de l'assemblée. Mais ils l'indiqueront d'une manière incertaine; ils pourront l'indiquer souvent que le vœu de quelques partis formés dans l'assemblée; ils avertiront surtout ces partis de leur force ou de leur faiblesse, leur apprendront à [illegible] ils doivent se réunir, contre qui ils doivent diriger leurs

efforts. Etablir des scrutins successifs, c'est livrer les élections à la brigue, aux cabales; c'est vouloir qu'elles indiquent, non l'opinion réelle, non pas même le véritable vœu des électeurs, mais un vœu de circonstance, un vœu réglé sur la possibilité du succès pour tel ou tel concurrent.

Doit-on hésiter à proscrire absolument une méthode, dans laquelle l'homme intègre n'a presque toujours que le choix, ou de ne pas voter d'après sa conscience, ou de perdre sa voix; dans laquelle il est obligé, même par devoir, à déclarer le plus digne, à honorer de son choix, non celui qu'il croit le mériter, mais le moins indigne de ceux entre lesquels les cabales lui ordonnent de choisir.

Si l'on doit élire en même temps pour plusieurs places, des élections successives auraient plus d'inconvénient encore, puisque les électeurs, dont le suffrage se réunit en faveur des mêmes personnes, peuvent se diviser sur l'ordre dans lequel ils veulent les nommer. Ainsi l'élection n'exprimera point le véritable vœu des élections sans un concert, et toute loi, qui nécessite

ce concert, est une loi qui consacre la brigue.

Le danger d'indiquer d'avance le vœu de l'assemblée, me ferait même préférer la présentation des candidats par un nombre d'électeurs toujours le même, à un jugement préalable pour les déclarer dignes ou indignes de la place; parce que les différentes pluralités de ces jugements indiqueraient encore le vœu de l'assemblée, avertiraient les chefs des cabales, et leur indiqueraient les mesures utiles au succès de leurs intrigues. Au reste, en disant que l'on doit choisir une méthode d'élire telle que l'élection soit terminée par un seul scrutin, on doit en excepter le cas où il y aurait une égalité absolue entre deux personnes pour une seule place, entre trois pour une ou pour deux places, et ainsi de suite. Mais on sent que le scrutin duquel résulte une égalité absolue, n'indique aucun vœu en faveur d'aucun des concurrents, et qu'ainsi il n'y aurait point d'inconvénient à recourir alors à un second.

Il faut ici distinguer deux cas : ou l'égalité est telle que les électeurs chargés de

prononcer entre les concurrents par un nouveau scrutin, peuvent former un vœu de préférence sans changer d'opinion; ou bien l'égalité est telle, qu'il ne peut y avoir de préférence que dans le cas où quelqu'un des électeurs changerait d'avis. Dans le premier cas, il faut procéder à un nouveau scrutin; dans le second, on peut décider par le sort ou donner la préférence à l'âge. Car ces moyens qui livrent l'élection au hasard, ne sont admissibles que dans l'hypothèse où il ne peut y avoir de décision, sinon par un changement, qui serait lui-même plutôt l'ouvrage du hasard, de la suggestion, de la brigue, que celui de la raison.

XI.

Pour que les élections soient terminées par un seul scrutin, il est nécessaire de ne regarder comme éligibles que ceux qui sont convenus d'accepter s'ils étaient élus. Cette acceptation a d'autres avantages.

Il est aisé de sentir que si quelques-uns

de ceux qui sont élus refusent, il est impossible de s'assurer que l'élection soit terminée dans un seul scrutin. En effet, on n'aurait d'autre moyen que de regarder comme élus les concurrents qui ont eu le plus de voix après ceux qui ont refusé; ce qui ne peut être statué en général, sans s'exposer à conférer les places à des hommes qui n'auraient qu'un petit nombre de voix. Si, au contraire, dans ce cas, on recommence l'élection, alors, comme on ne peut se flatter que les détails des scrutins restent secrets, on tombe dans l'inconvénient de connaître pour cette seconde élection les dispositions des électeurs.

La nécessité d'accepter d'avance a d'autres avantages. D'abord, c'est un moyen de réduction. S'il s'agit surtout d'élections habituelles renouvelées à des époques fixes et fréquentes, il n'arrivera jamais qu'un grand nombre de gens incapables, et même très-peu dignes des places, s'exposent au ridicule de se présenter et à l'incertitude de pouvoir obtenir le nombre exigé de présentateurs.

De plus, on ôte aux ambitieux deux

avantages : l'un de cacher leurs desseins, en paraissant ne pas vouloir la place pour laquelle ils cabalent en secret; l'autre, de pouvoir écarter le mérite modeste, en persuadant que tel homme vers qui se dirige le choix d'une partie des électeurs, ne désire point la place, a des raisons de la refuser, ne l'accepterait qu'avec répugnance. Ces ruses sont usées, sans doute, mais elles n'en réussissent pas moins tous les jours, parce qu'en général dans les élections on n'aime point à perdre sa voix, on est bien aise de faire plaisir, d'obliger en la donnant.

Quant à ceux qui, par une fausse modestie ou un amour-propre exagéré, refuseraient d'annoncer d'avance la résolution d'accepter, ils montreraient une vanité trop puérile et trop hypocrite, pour que des hommes de ce caractère méritassent d'être regrettés.

Dans une constitution libre, on sera bientôt obligé de renoncer à la triste manie de ne pas vouloir des places qu'on désire, et d'accepter, par complaisance, celles qu'on a sollicitées en secret.

Caton a demandé et brigué la préture; et

puisqu'il ne s'agit que d'une simple acceptation, cet exemple suffit pour consoler l'orgueil ou la vertu.

XII.

Difficulté d'une méthode d'élection qui fasse connaître celui ou ceux que la pluralité des électeurs juge les plus dignes des places à remplir.

Il n'existe qu'une seule méthode rigoureuse de connaître le vœu de la pluralité dans une élection. Elle consiste à prendre ce vœu sur le mérite respectif de tous les concurrents, comparés deux à deux; ce qui peut se déduire de listes sur lesquelles chaque électeur écrirait leurs noms, suivant l'ordre de mérite qu'il leur attribue.

Mais d'abord cette méthode est très-longue : s'il y a seulement vingt concurrents, pour avoir le résultat de leur comparaison deux à deux, il faut examiner les voix données sur cent quatre-vingt-dix propositions, et sur sept cent quatre-vingts propositions, s'il y a quarante concurrents.

Souvent même ce résultat ne serait pas aussi satisfaisant qu'on pourrait le désirer; car il peut arriver qu'aucun concurrent ne soit déclaré supérieur à tous les autres par la pluralité; et alors on est obligé de préférer celui qui est seulement jugé supérieur à un plus grand nombre; et parmi ceux qui seraient jugés supérieurs à un égal nombre de concurrents, celui qui serait jugé ou supérieur par une plus grande pluralité ou inférieur par une moindre. Mais il se présente des cas où cette préférence est difficile à déterminer : les règles générales seraient compliquées, embarrassantes dans l'application. Ainsi, cette forme d'élection ne convient guères que pour les choix qui peuvent être différés, à moins que l'on ait un moyen prompt d'appeler de nouveaux électeurs lorsque la question est restée indécise; encore le dernier moyen n'assure-t-il pas le succès, et ne fait que le rendre plus probable (1).

(1) Voyez sur cette méthode, et en général sur les méthodes d'élection, l'ouvrage intitulé : *Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales*

XIII.

Il en résulte qu'on doit se borner à chercher une méthode, qui remplisse les trois conditions, de n'admettre que des hommes jugés dignes de la place par la pluralité, en préférant ceux qui en sont jugés dignes par un plus grand nombre, et ceux qui en sont jugés plus dignes.

Dans l'impossibilité de connaître celui que le vœu de la pluralité préfère à tous les autres, on peut regarder comme bonne toute méthode d'élection, qui exclura ceux que le vœu de la pluralité tendrait à rejeter, en sorte qu'on ne puisse être élu, si on n'est pas jugé digne de la place par la pluralité, ou du moins si on en est jugé indigne, et dans laquelle on préférera ceux que le plus grand nombre croit devoir être appelés, en ayant égard cependant au vœu de préférence que la pluralité pourra former.

La première condition est nécessaire; on paraît en général l'avoir senti : mais il faut

que ce vœu, par lequel la pluralité prononce, non sa préférence pour un tel individu, mais un jugement en sa faveur, une espèce de consentement à l'admettre, soit absolument libre.

Par exemple, on exige dans le règlement du 24 janvier, qu'un candidat ait plus que la moitié des voix; mais pour réunir cette pluralité, on oblige de choisir entre les deux qui ont le plus de voix. Que signifie alors l'élection? Rien, sinon que celui, qui est élu, est moins désagréable que son concurrent à la pluralité des électeurs.

Il vaut mieux exiger plus de la moitié des voix dans un scrutin par liste, que d'exiger qu'un candidat soit déclaré digne de la place par la pluralité; 1°. parce que la crainte de blesser, par un refus humiliant, un homme qui peut être estimable, quoiqu'il montre dans le moment même une prétention mal fondée, empêcherait souvent de donner un suffrage défavorable; 2°. parce que la crainte de blesser un homme puissant et acrédité, produirait le même effet; 3°. parce que sous cette forme le jugement est purement relatif, qu'il porte, non sur

l'homme en lui-même, mais sur l'homme comparé avec ses concurrents; et ce jugement devant être relatif, comme je l'ai déja observé, article VIII dans la note, il vaut mieux qu'il soit le même par la forme.

On n'aurait rien à craindre pour le bien général de la préférence qu'on pourrait accorder au candidat, qui est jugé très-digne d'une place par une très-grande pluralité, sur celui qui en serait jugé plus digne par une faible pluralité; car, en général, il est plus important d'être sûr de confier les places à ceux qui sont dignes de les remplir, que d'avoir une légère probabilité de les confier au plus digne, surtout s'il s'agit de choisir, non un homme qui doive seul exercer un emploi, mais les membres d'une assemblée. En effet, alors le mérite supérieur devient presque inutile, si un grand nombre des membres sont mal choisis; et le grand vice de toutes les assemblées connues, n'est pas de manquer d'hommes de talent, de citoyens vertueux, mais d'être remplies d'hommes nuls et corrompus.

Il faut de plus que ceux qui réunissent ainsi un grand nombre de suffrages, soient

en même temps jugés préférables à une partie des concurrents, afin qu'en préférant l'assurance d'un bon choix à l'espérance d'un meilleur, on soit moins exposé à préférer ceux que tous adoptent facilement, parce qu'ils sont indifférents à tous; car pour éviter les mauvais choix, il ne faut pas multiplier les choix médiocres.

XIV.

Il serait très-utile qu'une élection pût être faite sans que les électeurs s'assemblassent.

Il existe en Italie une académie qui, répandue dans toute l'étendue de cette partie de l'Europe, choisit ses officiers, élit ses membres, fait imprimer ses mémoires, sans être jamais réunie. Ce que la nécessité lui a inspiré, pourrait être adopté dans la vue de déconcerter les cabales. Supposons, en effet, cent électeurs dispersés dans trente lieux différents; comment intriguer auprès de chacun? Comment veiller ensuite auprès d'eux pour les empêcher de céder à une

intrigue contraire ? Comment alors combiner des démarches sur lesquelles il est imprudent d'écrire ? Comment en avoir le temps, si on ne laisse que peu de jours entre la nomination des électeurs et l'élection, et un temps plus court encore entre la détermination de la liste des concurrents, et l'envoi des billets des électeurs ? Ne faudra-t-il pas, pour produire un effet égal, dix fois plus d'activité et de dépenses ? La clameur publique, l'effervescence populaire, ne pourraient plus influer sur les élections, ne pourraient plus, ni forcer d'élire le charlatan ou l'intrigant qu'elles protègent, ni exclure l'homme vertueux contre lequel on a eu l'art perfide de les soulever.

On dira que l'on combinera des listes, qu'on les donnera toutes faites aux électeurs; mais tout homme qui reçoit une liste est un homme absolument dévoué, et dès-lors aucune forme d'élection ne peut l'empêcher d'obéir au maître qu'il s'est donné, soit par corruption, soit par enthousiasme.

D'ailleurs, ces hommes absolument dévoués sont le petit nombre. Auprès des

autres, l'intrigue se borne nécessairement à obtenir d'être placé un des premiers sur leur liste, d'y faire placer quelques hommes de son parti; et cette intrigue peut difficilement avoir une influence dangereuse sur le résultat du vœu des électeurs.

On a une sorte de répugnance pour les billets d'élection envoyés, on les croit plus sujets à une influence étrangère que ceux qui s'écrivent à l'instant même dans une assemblée. Cette idée n'est qu'un préjugé, puisqu'on ne discute pas dans une assemblée le mérite des concurrents; que le vœu sur une élection n'est pas, comme celui qu'on porte sur une question, susceptible de modifications diverses; et qu'enfin un homme qu'on supposerait ne se décider sur son choix qu'à l'instant même, mériterait moins de confiance que celui dont le choix est arrêté d'avance.

Certainement, si on élit par la simple pluralité en mettant une seule voix sur un billet; si on laisse un long espace de temps entre le choix des électeurs et l'élection, alors la séparation des électeurs peut favoriser l'intrigue, et rendre la corruption plus

facile. Mais elle ajoutera peu au danger des électeurs connus longtemps d'avance, danger qui (nous l'avons déja observé) est une des raisons les plus fortes pour ne pas adopter les élections immédiates.

On sent qu'il n'est guères possible d'élire sans rassembler les électeurs, si on n'emploie pas une méthode où un seul scrutin termine nécessairement l'élection ; et c'est une raison de plus pour en préférer celles qui ont cet avantage.

XV.

Exposition d'une méthode d'élire propre à remplir les conditions qui viennent d'être exposées.

On suppose d'abord que le nombre des concurrents ait été fixé, soit par des présentateurs élus, soit d'après la déclaration faite par un nombre déterminé d'électeurs, que telle personne leur paraît digne de la place, et qu'elle acceptera.

Cela posé,

I. On ajoutera au nombre des concurrents celui des places, pour avoir la somme de

ces deux nombres : si elle est paire, chaque électeur écrira sur une liste un nombre de noms égal à la moitié de cette somme; si elle est impaire, il écrira un nombre de noms égal à la moitié de cette somme, augmentée de l'unité.

Par exemple, si le nombre des concurrents est vingt, et qu'il y ait quatre places à remplir, chaque électeur écrira douze noms sur la liste : s'il y a vingt concurrents et trois places, il en écrira encore douze, moitié de la somme du nombre des concurrents et de celui des places, augmentée de l'unité.

Ce nombre est nécessaire pour remplir les conditions exigées dans les articles X et XIII; c'est-à-dire, pour que l'élection puisse être faite par un seul scrutin, et qu'il y ait au moins autant de personnes nommées dans plus de la moitié des listes qu'il y a de places.

Supposons, en effet, vingt concurrents et trois places, le nombre des électeurs étant deux cents, chacun, d'après la règle précédente, doit écrire douze noms; les listes contiendront deux mille quatre cents noms. Si les noms de deux concurrents se trouvent

sur la totalité des listes, ce qui est le cas où les autres concurrents ont le moins de voix à partager entr'eux, il en restera deux mille pour dix-huit, et par conséquent quelques-uns d'eux en auront nécessairement plus de cent, puisque ce nombre étant supposé partagé également entre les dix-huit, donne plus de cent pour chacun.

Si, au contraire, on n'inscrivait que onze noms, on aurait deux mille deux cents noms : supposant alors que deux concurrents en réunissent la totalité, il en restera dix-huit cents à partager entre dix-huit, qui par conséquent peuvent tous n'en avoir que cent.

S'il y avait vingt concurrents et quatre places, alors, supposant que trois concurrents eussent chacun la totalité des voix, ce qui en retranche six cents, il en resterait dix-huit cents à partager entre les dix-sept autres, ce qui ne peut se faire, sans qu'au moins un d'entr'eux en ait plus de cent. Mais si on avait écrit onze noms seulement, comme les trois premiers concurrents en pourraient retrancher six cents, il n'en resterait que seize cents à partager entre les

dix-sept concurrents restants, qui tous pourraient en avoir au dessous de cent.

II. On n'aura d'abord égard, sur chaque liste, qu'au nombre des premiers noms inscrits, égal à celui des places, aux quatre premiers noms, s'il y a quatre places, aux six premiers, s'il y a six places.

III. Cette première vérification étant faite, s'il se trouve autant ou plus de personnes nommées sur plus de la moitié des listes qu'il n'y a de places à remplir, alors on regardera comme élus ceux qui sont nommés sur le plus de listes. Par exemple, s'il y a quatre places, et que six personnes soient nommées sur plus de la moitié des listes, on déclarera élues les quatre qui se trouvent sur un plus grand nombre.

IV. Si parmi les personnes qui sont sur plus de la moitié des listes, il y a égalité entre celles qui s'y trouvent le moins souvent, de manière qu'elles aient un droit égal à des places qui sont en moindre nombre qu'elles, alors on vérifiera sur les listes le nom qui suit immédiatement celui où l'on s'est arrêté, puis le nom suivant, si le premier ne suffit pas, et ainsi de suite;

mais on n'aura égard alors, sur les listes, qu'aux noms des personnes entre lesquelles il faut décider, puisque l'on doit les regarder comme seules éligibles.

Ainsi, par exemple, s'il y a toujours quatre places et deux cents électeurs, que deux personnes soient inscrites sur cent vingt listes, et que quatre autres se trouvent sur cent dix, alors on vérifiera le cinquième nom de chaque liste, en n'ayant égard qu'au nom de ces quatre personnes. Si deux d'entre elles se trouvent sur plus de listes que les deux autres, elles seront élues; mais si une seule l'emporte, et qu'il y ait encore égalité entre les autres, on vérifiera le sixième nom de chaque liste, et ainsi de suite.

V. Si la première vérification n'offre pas assez de personnes nommées sur plus de la moitié des listes, celles qui auraient cet avantage seraient regardées comme élues; et pour remplir les autres places, on vérifiera un nom de plus de chaque liste, puis le suivant, et ainsi de suite jusqu'à ce que l'élection fût complette.

Ainsi, par exemple, s'il y a quatre places, qu'après la première vérification, trois

personnes seulement soient nommées sur plus de la moitié des listes, on vérifiera le cinquième nom, puis le sixième, et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'un quatrième concurrent se trouve avoir été inscrit sur plus de la moitié des listes.

VI. Si, après avoir vérifié successivement tous les noms inscrits sur les listes, le nombre des places n'est pas rempli, ce qui ne peut avoir lieu que par une égalité absolue entre quelques concurrents, on fera un nouveau scrutin, en suivant les mêmes règles.

XVI.

Cette méthode d'élire remplit toutes les conditions qui ont été exposées dans les articles précédents, et dont on a cherché à montrer la nécessité.

I. Dans la méthode précédente, on est sûr d'élire d'un seul scrutin, excepté dans le cas d'égalité absolue; ce qui n'a aucun inconvénient, puisqu'alors le premier scrutin n'indique aucun vœu de l'assemblée (voyez l'article précédent); et ce cas arriverait

trop rarement pour que ce fût même un obstacle à la méthode d'élire sans assembler les électeurs. Ainsi, elle remplit les deux conditions des articles X et XIV.

II. Personne ne peut être élu sans avoir été inscrit sur plus de la moitié des listes. Article XIII.

Ainsi, il est au moins jugé par la pluralité plus digne de la place qu'une partie des concurrents. A la rigueur, il pourrait n'être préféré qu'à un petit nombre. En effet, s'il y a quatre places et vingt concurrents, il pourrait n'avoir été préféré par la pluralité qu'à huit concurrents, puisqu'on doit écrire alors douze noms sur chaque liste; et s'il avait cinq concurrents pour trois places, il pourrait n'avoir été réellement préféré qu'à un seul.

Mais il arrivera très-rarement que l'élection ne soit pas terminée sans qu'il ait été besoin d'avoir égard aux derniers noms; et dans le cas où l'on serait obligé d'y avoir égard, si cette pluralité n'indique pas alors une très-forte estime, le résultat de l'élection prouvant qu'aucun autre concurrent n'en a obtenu une plus grande, celui qui

n'aurait que ce vœu de la pluralité serait du moins jugé par elle encore moins indigne de la place que les autres, puisque, dans le premier exemple, aucun d'eux n'aura été jugé par la pluralité plus digne de la place que huit autres concurrents, ou même, dans le second, plus digne qu'un seul d'entre eux.

En supposant que l'élection doive être terminée nécessairement, on ne peut reprocher à une méthode d'élection, comme un vice réel, de n'exprimer que faiblement le vœu de la pluralité, lorsque, dans la réalité, la pluralité ne forme qu'un vœu faible et à peine prononcé.

III. La méthode précédente conduit à élire celui que le plus grand nombre des électeurs juge digne de la place, en ayant égard en même temps au vœu de préférence qu'ils forment en faveur des concurrents.

Dans cette méthode, on regarde comme indifférent l'ordre dans lequel sont placés les noms jusqu'à un nombre égal à celui des places ; et s'il y a quatre places à remplir, on attache la même valeur aux quatre

premiers noms de chaque liste, et l'on ne considère que le nombre des listes où ils se trouvent. Jusques-là, c'est donc au plus grand nombre de voix qui jugent dignes de la place, que l'on accorde la préférence. Ensuite (puisque l'on vérifie successivement chaque nom suivant l'ordre qu'il occupe dans la liste), après cette préférence égale accordée aux premiers noms, on en accorde une à l'ordre suivant lequel chacun d'eux est placé; et comme, à quelque nom que l'on s'arrête, le plus grand nombre de voix l'emporte, l'élection est déterminée à la fois, et par l'ordre de mérite que chaque électeur attribue aux concurrents, et par le plus grand nombre des électeurs, qui s'accordent à leur accorder un degré d'estime à peu près égal. Cette méthode remplit donc les deux autres conditions de l'article XIII.

On propose de regarder comme indifférent l'ordre dans lequel les premiers noms sont placés.

1°. Parce que si un homme a, par exemple, trois voix à donner pour trois places, son mouvement naturel est de chercher les trois

qu'il préfère à tous les autres, sans s'occuper de l'ordre de préférence suivant lequel il les classerait.

2°. Parce que chaque électeur, regardant cet ordre comme assez indifférent, puisqu'il détermine plutôt celui dans lequel les candidats seront élus, que leur élection même, peut facilement se laisser entraîner à suivre, non l'ordre du mérite, mais celui que des considérations particulières lui dicteront.

3°. Parce que, dans toutes les élections, presque tous les électeurs ont quelques voix qu'ils donnent à l'amitié, à la reconnaissance, à la prévention, et que ces voix étant toujours les premières, on diminue l'influence que ces causes exercent sur les élections, en regardant comme indifférent l'ordre des premiers noms.

Tels sont les motifs qui m'ont déterminé à proposer cette forme. Peut-être même les choix seraient-ils encore meilleurs en général, si l'on vérifiait à la fois, sans avoir égard à l'ordre suivant lequel ils sont placés, un nombre de noms plus grand que celui des places.

Cependant, si on veut accorder plus

d'influence à l'ordre suivant lequel les électeurs prononcent sur la préférence, on peut n'avoir d'abord égard qu'au premier nom, puis au second, puis au troisième, et ainsi de suite, et déclarer élus, à chaque vérification, ceux qui parviendraient à être nommés sur plus de la moitié des listes. Alors la pluralité des listes n'aurait d'influence que lorsqu'il faudrait choisir entre ceux qui parviendraient à se trouver sur plus de la moitié au même numéro des noms.

IV. Enfin, dans cette méthode, il est impossible que des brigues qui n'auraient pas entraîné plus de la moitié de l'assemblée puissent empêcher d'élire ceux que cette majorité préfère aux concurrents portés par la brigue. La majorité pourra faire prévaloir son vœu sans avoir besoin de se concerter, et sans obliger aucun de ceux qui la forment à rien sacrifier de son opinion. Si leurs premières voix se dispersent, s'ils varient dans leurs affections, dans l'ordre de préférence qu'ils accordent, l'ensemble de leurs voix ne s'en réunira pas moins pour former un vœu commun.

La majorité ne peut non plus être forcée

de choisir entre des hommes qu'elle rejeterait également. L'élection sera vraiment libre et indépendante, tandis qu'elle ne saurait l'être dans aucune des méthodes ordinaires.

V. Cette méthode a encore un autre avantage. Si on veut ne pas renoncer à suivre la méthode rigoureuse (voyez art. XII), si on préfère de l'employer dans les cas où elle présente un vœu de la pluralité bien prononcé, alors les électeurs placeraient tous les noms suivant l'ordre de mérite, et on chercherait d'abord le résultat de la méthode rigoureuse. S'il y avait un nombre suffisant de concurrents jugés par la pluralité supérieurs à tous les autres, l'élection serait terminée, sinon on reprendrait les listes; et pour remplir les places qui seraient encore vacantes, on suivrait la méthode qui vient d'être exposée; en sorte qu'un seul scrutin suffirait encore.

XVII.

Réponse aux objections qu'on pourrait faire contre cette méthode. On ne doit pas la regarder comme entraînant trop de longueur.

Cette méthode ne serait pas aussi longue qu'elle le paraît au premier coup-d'œil.

Je crois que, pour toutes les places qui donnent des fonctions publiques, le résultat d'une élection faite à la fois pour quatre places, par exemple, dans un scrutin unique, sera meilleur en général que celui de quatre élections faites pour ces mêmes places par quatre corps différents d'électeurs. Les brigues emporteraient un moindre nombre de places; elles parviendraient plus difficilement à exclure les hommes de mérite de la totalité des choix, parce que le vœu des électeurs, réuni pour eux, se partagerait entre les chefs des différentes brigues. Mais, d'un autre côté, il y aurait de l'inconvénient à élire à la fois pour un très-grand nombre de places, parce que le nombre des concurrents devenant aussi plus grand, la comparaison

devient plus difficile, l'élection rentre davantage sous l'empire du hasard, et qu'alors la brigue même peut avoir plus de facilité pour obtenir les dernières places, dont elle aura la modestie de se contenter.

Je crois que ce désavantage commencerait à devenir sensible lorsque l'on nommerait pour plus de six, pour plus de huit places à la fois.

Le nombre des places ne sera donc pas très-grand. Celui des concurrents ne doit pas l'être non plus, au moins après les premières élections faites suivant cette méthode. Quelle que soit celle qui sera préférée, il ne faut pas la juger d'après le résultat des premières élections où elle sera employée.

Exige-t-on une présentation où le nombre des concurrents soit indéterminé, cette présentation sera d'abord très-nombreuse; bientôt après, l'exemple de ceux qui n'ont eu aux élections qu'une part un peu humiliante, corrigera les autres, et on verra les listes se réduire.

N'y a-t-il pas de présentation? la foule des voix perdues livrera d'abord les élections au hasard; mais ensuite la brigue ou

le désir d'échapper à ses pièges, sauront rallier ces voix perdues.

En supposant six places, il faudra trente-trois concurrents pour être obligé d'écrire vingt noms sur les listes, et l'élection peut alors être faite en moins d'un jour.

On abrégera ce temps, si on distribue des listes des concurrents, qui débarrasseront du soin très-pénible dans la pratique de juger à qui il appartient tel nom écrit sur un billet, puisqu'alors il serait convenu d'écrire les noms tels qu'ils se trouvent sur la liste distribuée.

On l'abrégera encore en donnant à chaque électeur un papier, sur lequel soient inscrits autant de numéros qu'il y a de voix à donner; en sorte qu'il n'ait qu'à mettre un nom vis-à-vis de chaque numéro. Les erreurs seront alors faciles à éviter, et la vérification beaucoup plus simple.

Les listes où il y a moins de noms, doivent être rejetées; dans celles où il y en aura plus, on effacera ceux qui sont placés les derniers, et la liste ainsi réduite au nombre exigé, pourra être admise. Si le même nom était répété, s'il y en avait d'autres que ceux des

concurrents, on effacerait les noms qui devraient être rejetés, et la liste ne serait admise que si, après cette opération, elle restait encore complette.

Mais on sent que, d'après les précautions qui viennent d'être indiquées, très-peu de listes se trouveraient dans aucun de ces cas.

XVIII.

Cette méthode ne doit pas être regardée comme trop compliquée.

Lorsqu'une élection est faite par des électeurs choisis, la complication de la méthode doit être regardée comme une bien faible objection. En effet, comment supposer que des hommes qui doivent être en état de prononcer sur le degré de mérite des concurrents, ne soient pas capables d'entendre une méthode d'élection? Si on leur en proposait une plus simple, on y trouverait peu d'avantages. Leur choix serait toujours celui du hasard.

Mais, quand bien même l'élection serait faite par des électeurs de droit, la méthode proposée n'est pas au dessus de leur

portée, elle se borne, pour eux, à écrire un certain nombre de noms qu'on leur indique, suivant l'ordre de mérite qu'ils attribuent à ceux qui portent ces noms, ou bien un nombre donné de ces noms, sans être obligés à suivre l'ordre de mérite, et un autre nombre aussi donné en le suivant. Les listes qu'on leur présenterait pour les remplir, leur indiqueraient ces nombres, faciliteraient leur travail, qui certainement ne serait pas au dessus de la portée de tout homme dont on pourrait considérer le vœu autrement que comme l'ouvrage de hasard. Or, pour cette dernière classe de votants, les méthodes d'élire sont absolument indifférentes. Seulement, moins la méthode est simple, plus il est difficile aux intrigants d'en faire les instruments de leurs desseins.

XIX.

Examen du cas où le nombre des concurrents serait égal ou inférieur à celui des places.

Si le nombre des concurrents n'est qu'égal ou inférieur à celui des places, toute élection est impossible. Cet évènement n'est pas fort à craindre, et cette faible possibilité ne peut être une raison de ne pas borner les choix entre un nombre déterminé de concurrents. D'ailleurs, suivant la nature des places et les motifs qu'on peut soupçonner au refus de se présenter, et de consentir d'avance à l'acceptation, il serait facile de trouver des moyens de prévenir cet inconvénient.

S'il arrivait inopinément, il faudrait d'abord élire, pour un certain nombre de places, entre ceux qui se présentent.

Pour cela, les électeurs, avertis de cet évènement, décideraient d'abord combien ils nommeraient de places, et pour cela,

comme on ne peut que ne vouloir en nommer aucune ou vouloir en nommer une, deux, jusqu'au nombre moindre d'une unité que celui des concurrents, il y aurait autant d'avis possibles, qu'il y a de concurrents. On regarderait le choix entre ces avis comme une élection à une place unique, et on suivrait, pour cette décision, la même méthode que pour élire. L'élection se ferait ensuite; et alors, pour remplir les places qui resteraient vacantes, on en indiquerait une seconde, faite par des électeurs nouvellement élus, afin que les raisons relatives aux électeurs, qui auraient pu empêcher la concurrence, cessassent d'exister.

XX.

Examen du cas où le nombre des concurrents surpasse celui des places, d'une unité seulement.

Si le nombre des concurrents ne surpasse celui des places que d'une unité, alors il est clair que l'on doit écrire sur les listes un

nombre de noms égal à celui des concurrents.

Par exemple, s'il y a dix places et onze concurrents, la somme de ces nombres est vingt-un ; il faut ajouter l'unité, puisque cette somme est impaire, et onze étant la moitié de vingt-deux, ce sont onze noms qu'il faut écrire ; c'est-à-dire, qu'on écrira ceux de tous les concurrents, et qu'il n'y aura de différence entr'eux que relativement à l'ordre suivant lequel ils seront placés.

On doit vérifier ensuite à la fois les dix premiers noms de chaque liste, c'est-à-dire, deux mille noms, s'il y a deux cents électeurs. Si tous se trouvent dès-lors sur plus de cent listes, on choisira les dix qui sont sur un plus grand nombre de listes. S'il s'en trouve seulement dix, ces dix seront choisis. Si, enfin, il n'y en a que neuf (ce qui ne peut arriver, à moins que chacun de ces neuf ne soit sur toutes les listes), les deux autres, en ayant égard alors au onzième nom des listes, d'après la méthode proposée, se trouveront nécessairement chacun sur cent

listes, et il faudra un nouveau scrutin pour choisir entr'eux.

La méthode s'applique donc aussi à cette hypothèse, et il est aisé de voir qu'elle conduit très-bien au but qu'on doit alors se proposer, et qui est moins d'élire, que de rejeter celui qui est placé au dernier rang par le vœu de la pluralité.

XXI.

Application des principes précédents à l'élection des électeurs et des présentateurs.

On a vu qu'il était utile que les électeurs de droit, ou se bornassent à choisir d'autres électeurs, ou ne nommassent eux-mêmes que sur la présentation de personnes élues par eux pour cette fonction.

Il faut donc entrer dans quelques détails sur la manière de choisir les électeurs et les présentateurs. On peut, ou suivre la même méthode, ou en choisir une plus simple; par exemple, celle qui consisterait à écrire sur une liste un nombre de noms double de

celui des places, et à préférer ceux qui auraient le plus de voix, sans exiger qu'ils en réunissent plus de la moitié. Une telle élection déclarerait en général qu'un grand nombre des électeurs croit ceux en faveur de qui l'élection prononce, dignes de remplir la fonction qui leur est conférée; et comme il faudrait un consentement préalable pour être éligible, ce qui est d'autant plus nécessaire, que les présentateurs comme les électeurs doivent renoncer au droit d'être élus, le nombre des concurrents sera toujours beaucoup moindre que celui des électeurs de droit, et on ne pourra guères être élu que par un assez grand nombre de voix.

On pourrait, dans le cas où l'on ne voudrait pas renoncer à la condition de ne pouvoir être élu, sans avoir plus de la moitié des voix, procéder à un second scrutin sous la forme suivante. Tous ceux qui auraient au premier plus de moitié des voix, seraient élus. Si leur nombre surpassait celui des places, on choisirait ceux qui se trouvent sur le plus de listes. S'il était moindre, on prendrait dans ceux qui ont

le plus de voix, un nombre égal au double de celui des places qui resteraient à remplir, en observant cependant, s'il y a égalité de voix entre ceux qui en ont le moins, de les conserver tous.

Par exemple, s'il y a trois places à remplir, que quatre concurrents aient au dessus de cent voix, et que quatre autres en aient chacun cent, au lieu de ne conserver que six concurrents, nombre double de celui des places, on en conserverait huit, entre lesquels on élirait suivant la méthode proposée article X. On sent que jamais alors le nombre des concurrents ne peut être très-grand; et le grand nombre de concurrents est la seule raison de ne pas employer une méthode qui alors rendrait les élections très-longues. Le danger de ne pas faire l'élection par un seul scrutin, est ici beaucoup moindre.

Je ne m'arrêterai point davantage sur cet objet, parce que le choix entre les différentes méthodes dépend ici de circonstances particulières, surtout du nombre plus ou moins grand des électeurs de droit.

Plus ils sont nombreux, plus aussi leurs assemblées seront tumultueuses, moins ils connaîtront les concurrents, et par conséquent plus on doit préférer les méthodes les plus simples. Ce choix dépend aussi du nombre de ceux qui se présentent pour être élus. Si l'expérience prouve qu'il n'est pas ordinairement très-grand, qu'il excède de très-peu le double du nombre des places, ou qu'il ne s'élève pas de beaucoup au dessus de vingt, alors on fera bien de revenir à la méthode proposée.

XXII.

Examen de la méthode suivant laquelle les présentateurs doivent élire.

Les présentateurs doivent d'abord fixer le nombre de ceux entre lesquels ils auront à choisir, et les élire ensuite suivant la méthode exposée, article XV.

Si la totalité des présentateurs est nommée par le même corps qui doit choisir ensuite entre ceux qui seront présentés,

on peut, pour fixer le nombre des concurrents, entre lesquels les présentateurs choisiront, faire usage du moyen indiqué article VII; c'est-à-dire, regarder comme éligibles tous ceux qu'un certain nombre de présentateurs déclareront dignes d'être nommés, en répondant de leur acceptation.

Si les présentateurs ont été élus par des assemblées séparées, dont les suffrages pris à part doivent ensuite se réunir pour former un vœu commun, alors on peut vouloir conserver une séparation plus ou moins grande dans la manière dont ces assemblées exerceront leur droit. Ainsi, par exemple, on pourrait établir que les présentateurs envoyés par chacune d'elles, auraient ou le droit de désigner tant de personnes éligibles, entre lesquelles se ferait ensuite le choix des présentateurs; ou bien celui d'en présenter un nombre quelconque, parmi lesquelles on admettrait seulement, comme éligibles, celles qui auraient dans un scrutin plus de la moitié des voix des présentateurs; lesquels choisiraient

ensuite entre toutes les personnes qui auraient réuni ces conditions.

On peut vouloir aussi qu'à l'élection définitive le choix doive se faire entre un nombre égal de concurrents appartenants à chaque assemblée, et alors on établirait que l'assemblée générale des présentateurs choisirait un certain nombre de sujets parmi ceux qui leur seraient présentés par le corps des présentateurs délégués par chaque assemblée.

Ces dernières méthodes seraient plus nuisibles qu'utiles à la bonté des choix; mais il peut y avoir des motifs raisonnables de les employer ; comme, par exemple, si la confiance réciproque, si l'unité d'intérêt et de vues ne règne pas entre les diverses assemblées qu'on veut faire concourir à une même élection. Quand il existe un esprit particulier, (et c'est toujours aux dépens de l'esprit public), on doit chercher à le détruire; mais souvent le moyen le plus sûr est moins de le combattre directement, que de céder à quelques-unes de ses prétentions, pour adoucir sa défiance et l'empêcher

de s'irriter par l'inquiétude et la contradiction.

XXIII.

Des choix des scrutateurs.

Le nombre des scrutateurs étant fixé à cinq, par exemple, on partagerait l'assemblée en cinq parties, dont chacune en nommerait un. Pour cela, chaque électeur écrirait trois noms sur une liste ; celui qui se trouverait sur un plus grand nombre, serait élu, et à son refus, celui qui suivrait, et ainsi de suite. Ces scrutins seraient vérifiés par les quatre premiers appelés de chaque division, qui serait elle-même formée au hasard.

Une telle élection serait très-prompte, et peu exposée à la brigue. Si l'on admettait la méthode d'élire sans rassembler les électeurs, ce qui n'est utile en général que si l'élection est faite par des électeurs choisis, chaque assemblée chargée de les choisir, nommerait un ou plusieurs scrutateurs

résidents dans le lieu où le scrutin doit être vérifié.

Il est nécessaire d'établir que les scrutins seront gardés en dépôt un temps fixé, afin de pouvoir, en cas de plainte, procéder à une vérification, sans que cette plainte puisse suspendre l'effet provisoire des élections, et sans que les erreurs qui n'auraient pas changé le résultat, puissent ni être reprochées aux scrutateurs, ni faire annuller le scrutin et les choix qui en ont été la suite.

Pour éviter toute fraude, on distribuerait à chaque votant un papier sur lequel il serait obligé d'écrire son vœu ; ce papier aurait un numéro qu'on pourrait reconnaître sans l'ouvrir. Les scrutateurs commenceraient par vérifier publiquement si tous les numéros donnés aux électeurs ont été remis, et déclareraient ceux qui se trouveraient manquer. Ainsi, la nécessité de retrouver les mêmes papiers, dans le cas d'une vérification demandée, empêcherait qu'elle ne fût illusoire.

XXIV.

Conclusion.

En général dans les élections le vœu du plus grand nombre est de faire un bon choix.

Cela est vrai, même en Angleterre, à l'exception de quelques bourgs, dont les électeurs sont dans une dépendance trop absolue, pour avoir un autre vœu que celui de plaire et d'obéir.

Pour corrompre les autres élections, il a fallu joindre le sophisme à l'intérêt; et pour engager les Anglais à se vendre, on a été obligé de leur expliquer comment il était indifférent qu'ils se vendissent ou non. De graves politiques leur ont prouvé qu'un membre des communes n'en était pas plus mauvais pour être un homme corrompu, puisqu'il défendrait la liberté publique, pour son propre intérêt, toutes les fois qu'elle serait réellement en danger.

Quand le vœu d'une assemblée se porte vers un mauvais choix, on peut dire qu'elle

est trompée, et rien n'y contribue davantage qu'une méthode d'élire vicieuse. Si on séduit les hommes faibles et bien intentionnés, c'est presque toujours en leur montrant l'impossibilité de faire réussir le vœu qu'ils ont formé ; en leur faisant sentir, s'il y a plusieurs places, qu'il faut sacrifier une partie de leur vœu pour assurer le succès de l'autre; en les convainquant de la nécessité de se concerter pour éviter un choix dangereux : or, ce sont les défauts de la méthode d'élire, qui donnent du poids à ces raisons. Dans toutes les affaires humaines, c'est à l'erreur que le vice doit ses succès, c'est la désunion des bons qui seule prête aux méchants une force redoutable : or, comme les moyens de se concerter sont bien plus multipliés pour les méchants qui n'en rejettent aucun, il faut en chercher qui fassent concourir les honnêtes gens à un but commun, sans qu'ils soient obligés de se concerter entr'eux. Un des plus sûrs, sans doute, est de faire en sorte que le vœu de toute assemblée doive, par la forme même dans laquelle il est recueilli,

exprimer réellement la volonté générale, afin que chacun sache qu'il peut, sans risquer de nuire à la cause commune, ne suivre que sa raison et sa conscience. Tel est le but qu'on doit se proposer dans toute méthode de délibérer ou d'élire; j'ose croire que celle dont je viens de développer les principes et la marche, n'est pas éloignée de la remplir.

EXAMEN

SUR CETTE QUESTION:

Est-il utile de diviser une assemblée nationale en plusieurs chambres?

EXAMEN

SUR CETTE QUESTION:

Est-il utile de diviser une assemblée nationale en plusieurs chambres?

I.

DANS les discussions philosophiques, comme dans les procès entre les particuliers, il est souvent très-important de décider d'abord laquelle des deux parties doit être obligée de faire la preuve.

L'oubli de cette règle, si nécessaire, a souvent prolongé les disputes, et empêché les esprits les plus justes de discerner la vérité.

Nous n'en citerons qu'un exemple. Dans les discussions sur la liberté de la presse, du commerce, de l'industrie, le public a presque toujours obligé les amis de la liberté à prouver qu'elle ne peut être la cause d'aucun mal, au lieu d'obliger les protecteurs des prohibitions à prouver qu'elles sont nécessaires. On disait aux

amis de la liberté : prouvez-moi que tel malheur n'arrivera pas; tandis qu'il fallait dire aux amis des prohibitions : prouvez-moi que tel malheur arrivera, et que vos prohibitions peuvent le prévenir.

Si on avait suivi une marche contraire, il y a longtemps que ces questions seraient décidées. Dans celle que je me propose de traiter ici, comme les représentants d'une nation unique forment naturellement un seul corps, et que, par conséquent, il faut de fortes raisons pour qu'elle se sépare en plusieurs, ceux qui désirent ce partage, doivent être obligés d'en prouver l'utilité, et doivent montrer qu'une seule assemblée expose à des dangers, dont la division en plusieurs chambres est le seul remède.

Je ne chercherai donc point à montrer qu'une assemblée unique n'a aucun inconvénient; mais seulement à prouver que la division en plusieurs corps n'offre, contre les inconvénients reproché à une assemblée unique, que des remèdes très-inférieurs à ceux qu'on peut trouver dans la forme des délibérations de cette assemblée.

Pour y parvenir, j'examinerai d'abord

quel est le véritable objet des délibérations d'une assemblée nationale.

Il est absurde de supposer qu'un homme se soumette à exécuter la volonté d'un autre homme, excepté dans le cas où il lui vend, pour un prix convenu, l'exercice de telle ou de telle de ses facultés. Mais il est tout simple qu'un homme se soumette à l'opinion d'un autre sur les objets qu'il n'a pas ou le pouvoir, ou la volonté d'examiner par lui-même.

Le motif de cette soumission est la conviction que l'opinion de cet autre homme sera conforme à la vérité, à la raison.

Ainsi, ce n'est pas à la volonté, c'est à l'opinion d'une assemblée nationale, que les citoyens se soumettent; et ils s'y soumettent, parce qu'ils croient que les décisions de l'assemblée seront d'accord avec la raison.

Le but qu'on doit se proposer, dans la constitution d'une telle assemblée, est donc d'obtenir des décisions vraies.

En effet, quand on prononce pour autrui, dire *il faut faire telle opération*, ce n'est pas dire, je veux faire telle opération; mais

je crois que telle opération est juste, qu'elle est conforme à l'utilité commune.

En supposant que chacun des membres d'une assemblée décide plus souvent en faveur de la vérité, il devient probable que la décision de la pluralité y sera conforme, et la probabilité est d'autant plus grande, que la pluralité est plus forte.

On sait que dans la vie il existe des circonstances où la plus petite probabilité suffit pour déterminer à faire telle action, ou telle autre, plutôt que de rester sans agir; et qu'il en est d'autres où l'on ne doit pas se déterminer, soit pour agir, soit pour l'une des deux actions proposées, à moins d'avoir une très-grande probabilité, qu'on ne s'exposera point à un grand danger, qu'on ne portera aucune atteinte aux droits d'autrui.

Ainsi, quand un homme se soumet à la décision d'un autre, il a droit d'exiger que, dans certains cas, elle ait une très-grande probabilité; et dans d'autres, il doit se contenter qu'elle soit seulement plus probable que l'opinion contraire; et de même qu'on dirait à un homme en lui traçant un

plan de conduite : ici une faible probabilité doit vous déterminer ; là, vous ne vous déciderez que par une très-grande ; ailleurs, enfin, vous n'agirez que d'après une probabilité qui s'approche de la certitude ; on doit, dans la constitution d'une assemblée nationale, dans celle d'un tribunal, en un mot, de tout corps qui prononce sur les intérêts d'autrui, distinguer les circonstances où l'on doit, pour se soumettre à ses décisions, exiger ces divers degrés de probabilités, et par conséquent fixer, pour ces différentes espèces de décisions, des pluralités différentes.

Comme en exigeant une probabilité plus grande que celle qui naît de la simple pluralité dans un corps unique, on s'expose à ce qu'il n'y ait aucune décision, on ne doit exiger cette probabilité, qui nécessite une pluralité plus forte, que dans les cas où il résulterait plus d'inconvénient d'agir en vertu d'une décision erronée, que ne pas agir ; ce qui dépend à la fois, et de la nature des objets soumis aux décisions, et du degré auquel on peut craindre que les décisions ne soient erronées.

Exiger toujours au delà d'une simple pluralité, c'est supposer qu'il n'existe jamais aucune circonstance où il soit nécessaire d'agir, où l'inaction n'ait pas plus d'inconvénient que la fausse décision qui peut être à craindre. L'erreur de regarder ces cas comme très-rares, a été celle de presque tous les peuples peu éclairés ; moins ils avaient de lumières, plus ils étaient convaincus d'avoir atteint la perfection des choses humaines. Plusieurs anciens législateurs ont même porté l'orgueil jusqu'à employer le pouvoir de la religion, et le crédit des oracles, pour rendre leurs institutions éternelles. Sans doute, on devrait craindre de changer, si, dans les lois établies, les droits des hommes avaient été scrupuleusement respectés ; si la législation n'était pas chargée de dispositions arbitraires. Il n'y aurait alors aucun danger à exiger une grande pluralité pour changer les lois, parce que, dans ces changements, on aurait beaucoup à perdre, et peu à gagner, et aussi, parce qu'il est beaucoup plus difficile de faire révoquer une mauvaise loi, à laquelle on tient par habitude ou par intérêt, que

de déterminer à en perfectionner une bonne. Les cas où l'on devrait se contenter d'une simple pluralité, se réduiraient presque à ces décisions particulières, qu'une assemblée nationale se réserve, quoiqu'elles ne soient pas des lois; telles que la fixation de l'impôt, au moins en deçà de certaines limites, sa répartition entre les diverses parties de l'état, etc.

Mais aucune législation n'a encore approché de ce point de perfection où les changements sont plus dangereux qu'utiles. Par exemple, n'est-il pas évident qu'en France, la jurisprudence criminelle, le système des impositions renferment une foule si effrayante de violations des droits des hommes, sont établis sur des principes si absurdes, qu'il est bien difficile de craindre qu'une décision à simple pluralité, conduise à des institutions plus vicieuses que celles qui existent aujourd'hui?

Enfin, dans tous les cas, la simple pluralité qui déciderait que telle disposition des lois est contraire au droit, ne suffit-elle pas pour déterminer à réformer la loi, puisque, non-seulement il suffit qu'il soit probable

qu'une loi blesse les droits des hommes pour la rejeter; mais que même on ne doit pas l'admettre, s'il n'est point prouvé qu'elle n'y est pas contraire?

Une constitution dans laquelle la simple pluralité ne formerait jamais une décision, serait donc vicieuse, surtout dans un pays où la puissance législative a beaucoup d'abus à réformer; mais une constitution, dans laquelle la simple pluralité suffirait toujours, serait plus vicieuse encore.

La vérité d'une décision dépend principalement de trois causes : des lumières et de la justesse d'esprit des opinants, considérés individuellement; de la manière dont la discussion influe sur eux, soit pour leur donner de nouvelles lumières, soit pour les égarer; enfin de l'influence plus ou moins forte des motifs étrangers à la vérité de la décision; influence qui peut ou séduire, ou faire agir de mauvaise foi.

Il faut donc qu'une constitution remplisse les quatre conditions suivantes : que les votants soient éclairés; qu'ils ne soient ni corrompus, ni capables de se livrer à des préjugés conformes à leurs intérêts; que

la discussion ne serve qu'à les instruire ; que leurs préjugés ou leur corruption ne puissent trop influer sur la décision. La première et la seconde condition dépendent de la manière dont ils sont élus ; les deux autres de la forme de l'assemblée. C'est donc pour remplir ces deux conditions qu'elle doit être constituée.

II.

Un des principaux motifs allégués en faveur de la division d'une assemblée nationale en deux ou plusieurs chambres, c'est d'éviter les inconvénients des décisions portées par une trop faible pluralité. Pour juger de l'efficacité de ce remède, nous supposerons, d'abord, des chambres absolument semblables, quant à la composition ; c'est-à-dire, dont les membres choisis dans les mêmes classes, et soumis aux mêmes conditions, aient été élus de la même manière, en sorte qu'on doive les supposer absolument égaux.

Cela posé, prenons d'abord deux chambres égales de six cents membres chacune. Si l'on exige la simple pluralité dans les

deux, une décision pourra être formée par six cent deux voix contre cinq cent quatre-vingt-dix-huit; c'est-à-dire, par une pluralité de quatre, et pourra ne pas l'être par huit cent quatre-vingt-dix-neuf voix contre trois cent une; c'est-à-dire, par une pluralité de cinq cent quatre-vingt-dix-huit; et suivant la distribution des voix dans les deux chambres, elle pourra l'être ou ne pas l'être avec toutes les pluralités intermédiaires.

Si on suppose une chambre de mille membres et une de deux cents, la décision pourra être de même formée par six cent deux voix contre cinq cent quatre-vingt-dix-huit; mais elle pourra ne pas l'être à celle de mille quatre-vingt-dix-neuf contre cent une, ou de neuf cent quatre-vingt-dix-huit; et elle pourra l'être, ou ne pas l'être par toutes les pluralités intermédiaires.

Si, au lieu de deux corps de six cents votants, on en suppose deux de six cent un, alors il est clair qu'une décision peut être formée par six cent deux voix contre six cents; c'est-à-dire, par une pluralité de deux voix, et peut ne pas l'être par une pluralité de neuf cent une voix contre trois

cent une; c'est-à-dire, par une pluralité de six cents, et elle pourra l'être ou ne l'être point, par toutes les pluralités intermédiaires.

On voit donc, en examinant les résultats précédents, que la division en plusieurs corps n'est pas un bon moyen de n'en obtenir de décision, qu'à une pluralité qui donne de la vérité de cette décision une très-grande probabilité; puisque d'un côté, le hasard peut faire qu'une décision passe à la pluralité de deux voix, si le nombre des membres est impair dans les deux corps; de trois, s'il est pair dans l'un et impair dans l'autre; de quatre, s'il est pair dans les deux; et qu'ainsi le hasard peut faire qu'elle passe à la pluralité de deux voix, puisqu'il dépend aussi du hasard que ces deux nombres se trouvent impairs. Le hasard peut également amener des circonstances où une décision ne passera pas, quoiqu'à une pluralité beaucoup plus grande que celle qui donne une probabilité beaucoup plus que suffisante.

Par cette division en deux corps, on fait donc dépendre du hasard, ce qu'on aurait

été sûr d'obtenir d'une assemblée unique, en exigeant, ou une pluralité déterminée comme celle de deux cents, par exemple, dans une assemblée de douze cents personnes, ou bien une pluralité proportionnelle, comme celle des deux tiers, au moins, des membres présents; pluralité que, d'ailleurs, on peut graduer suivant la nature des décisions.

Je n'ai point parlé de l'inconvénient de n'avoir aucune décision pour les questions où il faut nécessairement en avoir une; inconvénient qui est nul, s'il n'y a qu'une chambre, puisqu'il est presque impossible, si elle est nombreuse, que, même, lorsque le nombre des membres est pair, il y ait un partage absolu. En effet, si l'on admet qu'il existe des questions sur lesquelles il est nécessaire d'avoir une décision, puisque la division en deux chambres peut souvent y mettre obstacle, on ne manquera pas d'établir que, si la pluralité dans les deux chambres est en faveur de deux opinions opposées, les chambres se réuniront, et voteront conjointement après une nouvelle discussion.

Une autre conséquence qu'on peut tirer des exemples précédents, c'est que, plus il y a d'égalité dans le nombre des votants de chaque chambre, plus les inconvénients de la division sont faibles.

Il est inutile de s'étendre sur une division en trois chambres, dont on exigerait l'unanimité; on sent qu'elle a les mêmes inconvénients, et qu'ils sont seulement beaucoup plus grands.

Passons maintenant à l'examen d'une division en trois chambres, où l'on exigerait, pour former une décision, la pluralité dans deux chambres, et celle du nombre total des voix.

Nous n'examinerons pas les cas où l'on se bornerait à exiger la pluralité de deux chambres, parce que les supposant, par exemple, chacune de quatre cents membres, il pourrait arriver qu'une décision passât à la minorité de quatre cent deux voix contre sept cent quatre-vingt-dix-huit; c'est-à-dire, malgré une pluralité de trois cent quatre-vingt-seize voix; ce qui est d'une absurdité trop palpable.

Dans l'hypothèse où l'on exige à la fois la pluralité des chambres et celle des voix, en prenant trois chambres de quatre cents membres chacune, on trouvera qu'on peut avoir une décision avec six cent une voix contre cinq cent quatre-vingt-dix-neuf; c'est-à-dire, par une pluralité de deux voix; mais que l'on peut n'en pas avoir avec sept cent quatre-vingt-dix-huit voix contre quatre cent deux; c'est-à-dire, malgré une pluralité de trois cent quatre-vingt-seize voix, et qu'on peut avoir ou n'avoir pas une décision dans toutes les pluralités intermédiaires.

Si une des assemblées est de huit cents membres, par exemple, et chacune des autres de deux cents, une décision pourrait être prise de même par six cent une voix contre cinq cent quatre-vingt-dix-neuf; c'est-à-dire, avec une pluralité de deux voix, et elle pourrait ne pas l'être par neuf cent quatre-vingt-dix-huit voix contre deux cent deux, ou par une pluralité de sept cent quatre-vingt-seize voix. Elle pourrait l'être, ou ne l'être pas pour toutes les pluralités intermédiaires.

Si donc on considère seulement ici, et la nécessité d'avoir des décisions, et l'importance de n'agir, dans certaines circonstances, que d'après des décisions qui auraient une grande pluralité, on trouvera que la séparation d'une assemblée en plusieurs corps, quelle que soit la forme de cette division, répond beaucoup moins au but qu'on se propose, qu'une assemblée unique, dans laquelle, suivant la nature des objets, on exigerait une certaine pluralité.

Supposons, par exemple, un corps de douze cents personnes. S'il est complet, qu'on établisse d'abord que la présence de huit cents membres est nécessaire pour former une décision, et que, pour les décisions dans lesquelles on doit exiger une grande probabilité, on exige une pluralité de cent voix. De deux cents voix, par exemple, il est bien prouvé qu'aucune combinaison de chambres séparées ne conduira plus sûrement à obtenir des décisions vraies, ne préservera mieux d'en avoir de fausses.

On ne peut pas dire qu'il serait possible d'exiger aussi dans ces chambres des

pluralités déterminées, parce qu'alors, sans remplir mieux qu'une seule chambre le but proposé, elles auraient toujours l'inconvénient d'admettre des décisions avec une moindre pluralité ; d'en rejeter avec une plus grande, suivant que le hasard distribuerait les voix dans ces deux chambres.

Supposons, en effet, que dans deux chambres de six cents votants, on exige une pluralité de cinquante voix, on peut y avoir des décisions avec six cent cinquante voix, contre cinq cent cinquante, et par une pluralité de cent voix ; mais il pourra n'y avoir pas de décision avec neuf cent vingt-quatre voix contre deux cent soixante-seize ; c'est-à-dire, avec une pluralité de six cent quarante-huit voix.

Je conviens que la loi qui règle les différentes pluralités est plus difficile à faire qu'une combinaison de diverses chambres ; mais cette objection est nulle dans les pays où les lumières sont aussi répandues qu'elles le sont aujourd'hui en France, en Angleterre et dans les Etats-Unis d'Amérique.

III.

La bonté des décisions d'une assemblée dépend beaucoup de la manière dont on y discute les questions. Il n'est personne sur l'opinion de qui la discussion n'influe ; les uns s'y éclairent sur les principes qui doivent les diriger, d'autres cèdent à la force des raisonnements qui combattent leur opinion. On y apprend des faits qu'on ignorait, on y est averti d'objections qu'on n'avait point prévues; mais aussi l'on est séduit, échauffé par la voix d'un orateur, on est trompé par un sophisme adroit, dont on n'a pas eu le temps de démêler le piège; on est soumis à l'empire des mouvements soudains qui s'excitent dans l'assemblée ; et personne n'ignore, que plus elle est nombreuse, plus ces dangers sont à craindre. S'il s'agissait même d'objets de pur raisonnement, de faits qu'il ne fallût pas vérifier d'après des témoignages récents, il serait aisé de prouver que la discussion parlée nuit plus à la vérité qu'elle ne la sert, et que le vœu de la pluralité serait plus souvent conforme à

la vérité, si, sans aucune discussion, on le déduisait des avis donnés séparément : et il n'y aurait pas de comparaison, si ce vœu s'exprimait d'après une discussion imprimée, ce qui serait peut-être moins impraticable, moins long et moins coûteux qu'on ne le croit communément; mais arrêtons-nous à ce qui est possible dans les opinions actuelles.

On a donc proposé de partager une assemblée nationale en deux corps, pour éviter que l'éloquence, qui entraîne une assemblée nombreuse, les sophismes qui l'éblouissent, les mouvements qui l'emportent, ne conduisissent à des décisions contraires à la vérité.

J'observerai, d'abord, qu'on ne remédierait pas à ce danger, en exigeant une pluralité même assez grande, parce que c'est précisément sur le très-grand nombre qu'agissent ces causes d'erreur; en sorte que, pour employer ce moyen avec succès, il faudrait exiger une pluralité excessive, qui ne pût s'obtenir, à moins que les voix du petit nombre des hommes vraiment éclairés, ne s'y fussent réunies; et une telle

pluralité empêcherait trop souvent d'obtenir une décision.

Mais, le partage entre deux chambres composées de personnes semblables, est-il un meilleur remède? Je ne le crois pas.

D'abord, si elles restent encore fort nombreuses, les mêmes inconvénients auront lieu dans chacune, ou en faveur de la même opinion, ce qui sera plus rare, ou en faveur d'opinions opposées, ce qui empêche d'avoir une décision; ainsi ce moyen n'a sous ce rapport aucun avantage sur celui d'exiger une très-grande pluralité dans une seule chambre.

Il existe, cependant, en faveur du partage en deux chambres, un avantage réel: c'est que, si la discussion ne s'y fait pas en même temps, la seconde chambre, instruite de ce qui s'est passé dans la première, est en garde contre les causes qui ont influé sur sa décision, qu'elle aura eu le temps de démêler les sophismes, qu'elle sera presque toujours prévenue contre les effets de l'éloquence, précisément parce qu'elle saura que l'autre chambre y a cédé. Si donc l'on n'est pas sûr d'avoir le vœu réfléchi de la pluralité de la

première, on l'est du moins d'obtenir celui de la seconde.

Cet avantage est surtout important dans les délibérations où la première chambre a été entraînée par un mouvement subit, où la crainte des cris, des signes publics de désapprobation, a empêché ceux qui auraient voulu s'y opposer de chercher à se faire entendre.

Mais il serait difficile de prouver que, si une assemblée unique ne pouvait prendre une décision définitive, qu'après avoir délibéré deux ou trois fois sur la même question; si, à la seconde délibération, un comité de l'assemblée était chargé de présenter un rapport par écrit des motifs allégués dans la première en faveur des divers avis; s'il était établi que ceux qui voudraient faire changer la première décision seraient entendus, les premiers, sans les priver du droit de répliquer, alors une seule assemblée ne présenterait pas les mêmes avantages que l'assemblée séparée en deux corps. L'assemblée unique en a de plus un très-grand, puisque tous ses membres reçoivent également toute l'instruction qui peut résulter

des débats, entendent également la totalité des raisons qui peuvent être apportées en faveur de chaque opinion.

Toute assemblée peut être soumise à une influence étrangère, à celle de la couronne, par exemple : mais cette influence ne peut exister que dans les pays où de mauvaises lois d'administration et de finances laissent au monarque la disposition d'un grand nombre d'emplois qui flattent l'ambition ou la cupidité, et lui permettent même de corrompre à prix d'argent. Les chefs des gouvernements ne pourraient avoir des sommes disponibles, si les impôts n'étaient pas compliqués, si l'on n'avait pas l'imprudence de charger le pouvoir exécutif de recueillir la totalité du montant des subsides, au lieu de lui accorder seulement le droit de recevoir d'agents de la nation, dépendants d'elle seule et indépendants de lui, les sommes fixées pour les dépenses.

On sera exposé à cette corruption, on le sera à toutes les mauvaises opérations de finances, à toutes les suites qu'elles entraînent, et surtout au despotisme des riches capitalistes, tant que ceux qui dépensent

les deniers de l'état, et ceux qui les perçoivent, dépendront du même pouvoir. Je sais que si on forme cette séparation, sans un vœu déterminé et impossible à éluder, de simplifier les impôts, on peut substituer une corruption intérieure dans l'assemblée nationale, à une corruption étrangère; mais on en doit conclure seulement la nécessité absolue de simplifier les impôts; car pourquoi choisir entre deux maux, lorsqu'il est possible de les éviter tous deux?

D'ailleurs, on peut facilement ne laisser la perception des impôts, ni à l'assemblée nationale, ni au monarque, mais aux assemblées de chaque province. L'assemblée nationale établirait l'impôt, les provinces le percevraient, chacune verserait dans le trésor royal les sommes déterminées pour les dépenses; et alors, il serait impossible que l'excédent des impôts pût jamais devenir un moyen de corruption, puisqu'il resterait dans les caisses des provinces, qui en rendraient un compte public; en sorte qu'aucun agent, ni de l'autorité royale, ni de l'assemblée nationale, ne pourrait en abuser.

Supposons cependant que, malgré cette

précaution nécessaire, la corruption reste possible, qu'elle soit à craindre, et voyons si l'établissement de deux chambres est un bon remède contre ce danger. Nous observerons d'abord qu'un seul point excepté, l'octroi d'un impôt, la corruption aura bien plus souvent pour objet d'empêcher de faire un acte utile au peuple, que d'en obtenir un contraire à ses intérêts. En effet, quelles que soient les lois qu'on ait opposées aux usurpations du pouvoir exécutif, comme ses agents ont intérêt de les éluder, il est bien difficile qu'ils n'en trouvent le moyen; il faut donc de temps en temps perfectionner ces lois, et alors l'intérêt du pouvoir exécutif est d'empêcher d'agir. Or, s'il y a deux chambres, s'il faut qu'elles soient d'accord, il lui suffira de corrompre la majorité dans une seule. Supposons-les égales en nombre, il lui suffira donc de corrompre plus du quart de la totalité; comme cela aurait lieu, s'il fallait empêcher d'agir une chambre unique, dans laquelle on exigerait une pluralité déterminée; ce qui (*voyez l'article précédent*) serait beaucoup plus avantageux, pour s'opposer aux décisions

précipitées. S'agit-il même de corrompre pour faire agir, on trouvera encore qu'il suffit, pour deux chambres, de gagner la simple pluralité, c'est-à-dire, tout au plus la moitié de chaque chambre, et deux membres de plus; au lieu que si on exige une pluralité déterminée dans une seule chambre, il faudra en corrompre davantage.

Comparons, par exemple, une chambre de douze cents et deux chambres de six cents; dans le second cas, il suffit, pour empêcher d'agir, de gagner trois cent un membres, et pour faire agir, d'en gagner six cent deux. Si, au contraire, on a une chambre unique, et qu'on exige une pluralité de deux cents voix, il faudra, pour empêcher d'agir, en gagner cinq cent une, et sept cents pour déterminer à agir. La division en deux chambres est donc encore nuisible sous ce point de vue; et d'ailleurs, c'est par le renouvellement fréquent des membres des assemblées, par la forme des élections, par l'exclusion de ceux dont les places ont des fonctions incompatibles, par la suppression des places sans fonctions, que l'on peut opposer à la corruption une

digue vraiment difficile à rompre. Enfin, quant à l'octroi de l'impôt, sans doute la simple pluralité doit suffire, parce que l'octroi d'un impôt quelconque est nécessaire; mais on peut fixer des bornes au delà desquelles on exige une pluralité plus grande.

Cet établissement de divers degrés de pluralité renferme des difficultés, comme je l'ai déja remarqué; mais il n'a rien qui puisse effrayer des hommes sages, intègres, éclairés, chargés de donner des lois à une nation digne de les entendre; et il faut, pour le bonheur comme pour la gloire du peuple français, que sa constitution, formée au sein de la paix, l'emporte sur celle que d'autres peuples, moins heureux, n'ont pu établir qu'au milieu des armes et en présence de l'ennemi.

IV.

Jusqu'ici, nous avons supposé l'assemblée partagée en plusieurs chambres, formées de membres semblables; nous avons vu que cette division était plus nuisible qu'utile :

maintenant nous allons examiner les constitutions où l'assemblée nationale est composée de deux corps, dont les membres sont différents; nous nous bornons à deux corps, parce qu'il est prouvé, et même qu'il paraît convenu qu'un plus grand nombre ne ferait que compliquer la constitution, sans mieux remplir aucun des objets qu'on se propose par ces divisions.

Comme on peut imaginer entre les hommes, une foule de distinctions plus ou moins arbitraires, nous allons parcourir ici celles sur lesquelles il paraît le plus naturel de fonder le droit d'être appelé dans une des chambres du corps législatif. Une d'elles pourrait d'abord être ou héréditaire ou formée de membres élus parmi les nobles, ou parmi les citoyens les plus riches.

Ces divers genres de distinctions ont eu pour prétexte deux motifs absolument différents : les uns veulent, par ce moyen, empêcher que le peuple ne porte atteinte, par des lois injustes, aux droits des nobles et des riches; les autres craignent que les nobles et les riches, s'ils étaient membres d'une assemblée unique, n'y acquissent

trop de prépondérance. Ces deux motifs sont également peu fondés.

Le droit de propriété ne doit pas dépendre de la valeur des propriétés de tel ou tel individu. Le corps législatif, lié par une déclaration des droits, ne doit pas avoir l'autorité de porter atteinte à la propriété des riches plutôt qu'à celle des pauvres. L'inégalité des fortunes est un graud mal; mais il en est de ce mal politique comme de tous les autres; l'injustice n'en guérit aucun, et on ne peut les détruire que par des lois justes; la liberté du commerce, la simplification des impôts, des partages de successions, des lois sur les mariages, conformes à la nature, détruiront l'inégalité des richesses. Si l'on considère les propriétés féodales, les lois justes ne peuvent les enlever, elles peuvent forcer seulement à en recevoir le remboursement à un taux fixé par une évaluation juridique. Il est impossible de prouver qu'un homme qui a reçu de ses ancêtres, ou acheté un champ chargé d'un droit, ait un titre légitime à la propriété de ce champ, délivré de ce droit. Il est impossible de soutenir qu'un impôt

devenu patrimonial ne doive pas être remboursé, si la puissance législative en prononce la suppression. Quant aux autres droits de la noblesse, ils ne doivent être conservés qu'autant qu'ils seraient utiles à la généralité des citoyens, et dès-lors il serait absurde d'accorder à une chambre de nobles le pouvoir de les perpétuer à sa volonté. D'ailleurs, ce motif de partager une assemblée nationale en deux chambres, est absolument illusoire. C'est par un article de la déclaration des droits qu'il faut prévenir les injustices auxquelles on craint que le corps législatif ne puisse se porter, et non par un droit négatif qui peut empêcher la justice aussi bien que l'injustice.

La crainte de voir le nombre des riches ou des nobles se multiplier dans une assemblée unique, ou y exercer trop d'influence, me paraît absolument chimérique. Les représentants ne sont-ils pas élus par les citoyens? Si vous jugez ces citoyens capables d'être éblouis par l'éclat de la naissance et par celui de l'or, croirez-vous, par ces exclusions, les forcer à ne faire que de bons choix? Ne trouveraient-ils pas à en faire

de mauvais dans les classes inférieures? Croyez-vous les intrigants qui ont déjà leur fortune faite, plus dangereux que les intrigants qui veulent la faire? D'ailleurs, pour éviter ce danger, vous accordez aux riches et aux nobles le pouvoir de tout arrêter: et cela ne leur suffirait-il pas pour faire tourner les lois à leur avantage?

Enfin, ce que nous avons dit plus haut de la corruption, s'applique également ici. Supposons une assemblée de mille citoyens et une de deux cents nobles ou riches; il suffit que cent un de ces riches soient ennemis du peuple pour faire refuser une loi juste; il ne faut, de plus, que cinq cent un membres de l'autre chambre, en tout six cent deux, pour avoir une loi injuste: supposons-les réunis, et qu'on exige la pluralité de deux cents, il faudra cinq cent un membres pour empêcher une loi juste, il en faudra sept cents pour faire la mauvaise loi; c'est-à-dire, qu'au lieu de six cent deux membres opposés à ses intérêts, il faudra que le peuple en ait élu sept cents. Ainsi, l'avantage est encore ici pour la non-division des chambres.

Aura-t-on deux chambres, dont l'une toujours formée de la généralité des citoyens, et l'autre de citoyens choisis parmi ceux qui ont rempli certaines fonctions, et que, par cette raison, on peut supposer plus éclairés, plus accoutumés aux affaires? Je suppose les fonctions exigées analogues à celles de l'assemblée nationale, et qu'on appelle à les remplir par le suffrage des citoyens, sans quoi cette distinction rentrerait dans le genre de celles qui sont fondées sur la naissance ou les richesses. De toutes les divisions, celle-ci est la mieux fondée: mais il faut examiner quel en serait l'effet. La chambre, composée de ces membres distingués, pourrait sans doute arrêter des délibérations prises avec trop de précipitation, ou sans un examen suffisant. Mais n'y a-t-il pas un inconvénient réel à donner ainsi un droit négatif à une certaine classe d'hommes? C'est un levain d'aristocratie très-dangereux, puisque c'est un moyen de réunir ceux qui ont occupé certaines places, qui les occupent encore, en leur donnant la facilité d'exercer leur force en commun. En vain toutes ces places seraient éligibles: il

est prouvé par le fait que les élections ne sont jamais réelles quand elles sont employées à recruter un corps perpétuel, parce que tous les membres de ce corps se concertant entr'eux pour rester maîtres des élections, il est très-difficile qu'un citoyen isolé puisse l'emporter sur cette ligue, sinon dans des cas très-rares. Or, ces hommes, seuls éligibles pour une des deux chambres, formeraient nécessairement un corps perpétuel, étant réunis, et par ce droit exclusif, et par l'identité des mêmes fonctions. Il serait donc à craindre que, par une telle institution, le pouvoir national ne passât entre les mains de quelques milliers de familles. Mais n'existe-t-il pas des moyens de se procurer l'avantage qui résulte de cette division, sans en avoir les inconvénients, sans accorder un droit négatif à une classe particulière? C'est ce qu'il faut examiner maintenant.

V.

Il ne suffit pas que la loi établisse la nécessité du consentement d'une telle chambre, pour donner à cette chambre un droit

négatif existant dans le fait. Il faut, de plus, que ce corps puisse avoir le crédit de balancer le reste de l'assemblée nationale, autrement il n'exerce véritablement le droit négatif que dans le cas où les représentants de la nation agissent contre le vœu d'une grande partie des citoyens.

Le pouvoir accordé à une chambre distincte, séparée de celle qui renferme les représentants de la généralité des citoyens, serait dangereux, si le droit négatif, qui en résulte était réel; c'est ce qui serait arrivé en France, si le clergé et les nobles y avaient formé une chambre séparée. Ce même droit négatif devient beaucoup moins dangereux, si cette chambre séparée n'a pas un pouvoir réel de résistance; mais il s'agit de savoir s'il n'y a pas des moyens de faire autant de bien avec moins de danger, en substituant à ce droit illusoire celui d'examiner et de suspendre pour un temps limité. Quand le droit négatif existe par la loi, il suffit; pour en faire usage, que l'on puisse croire que la nation aimera mieux céder à ce droit négatif que de changer la constitution, ou de s'exposer à des troubles. Or, c'est ce qui

arrivera pour la plupart des décisions. La chambre séparée empêchera donc toutes les réformes, dont l'importance ne sera pas assez généralement sentie par la nation pour qu'elle en ait un véritable désir; souvent même elle empêchera l'assemblée des représentants d'agir pour des objets plus importants, en refusant de consentir, non à la chose en elle-même, mais aux moyens adoptés pour l'exécuter. Un tel droit négatif n'est pas un moyen absolu de résistance; mais il est un moyen d'intrigue, parce que la force et la durée de la résistance sont arbitraires.

Si, au contraire, on établissait une chambre composée d'hommes éclairés, à laquelle on attribuerait le droit de refuser jusqu'à deux fois, par exemple, son consentement aux délibérations de l'assemblée nationale, en lui accordant un terme fixé pour donner par écrit les motifs de son refus, motifs que l'assemblée nationale examinerait, et qui seraient rendus publics, il est aisé de voir qu'un tel corps produirait tout le bien qu'on espère du partage d'une assemblée en deux corps, tous deux législatifs, et qu'on n'aurait

102459

à craindre aucun des inconvénients de cette division.

Comme ce corps n'aurait pas le droit de résister, mais seulement de suspendre, et pour un temps déterminé, on n'aurait aucun intérêt à le corrompre; il ne céderait point par crainte aux mouvements de la chambre nationale, ou à ceux du peuple, parce que des représentations n'excitent point la colère autant qu'une résistance peut le faire. On n'aurait pas à craindre qu'il fût séduit, parce qu'il doit être peu nombreux, et formé de personnes très-éclairées. Il ne se laisserait pas corrompre, parce que, n'ayant aucune action, ne prononçant sur rien, il ne pourrait obtenir de considération que par la sagesse de ses observations sur les lois qui lui seraient présentées.

Si l'assemblée nationale était entraînée, soit par l'éloquence, soit par une fermentation passagère, soit par une cabale, à des résolutions dangereuses ou injustes, on sent combien l'avis d'un tel conseil, donné avec maturité, avec réflexion, aurait de pouvoir pour ramener les esprits; combien la crainte d'être démasqués et soumis au jugement de

la raison arrêterait les intrigants ou les orateurs; combien les résolutions dont le fond serait approuvé par ce conseil, mais qui renfermeraient des articles dangereux ou mal combinés, gagneraient par cette révision impartiale et paisible. Il faudrait que ce droit de refuser deux fois s'entendît de toute loi présentée sans aucun changement, mais que la chambre fût obligée de rendre alors compte de ses motifs pour ne pas accéder aux changements; autrement, la chambre des représentants pourrait introduire des changements sans qu'ils eussent été examinés, dénaturer la loi, la rendre plus dangereuse au lieu de la corriger.

Si on accorde un droit négatif à un corps distingué de l'assemblée des représentants de la généralité des citoyens, et qu'on veuille qu'il soit composé d'hommes plus distingués, on est obligé de se déterminer, pour le choix, par l'exercice de certaines charges, autrement le choix de ces hommes distingués humilierait les simples représentants, ou les rendrait eux-mêmes ridicules. Il n'en serait pas de même, si ce corps n'était

qu'un conseil ; car alors ces membres n'auraient pas un droit égal, ou même supérieur (vu leur petit nombre) à celui des membres de l'assemblée nationale : ils ne seraient pas chargés des mêmes fonctions avec un degré de confiance de plus ; ils n'auraient aucun pouvoir réel que celui de leur raison ; les fonctions qu'ils exerceraient, seraient d'une autre nature que celle des représentants, et personne ne pourrait regarder ni comme un honneur, ni comme une injure, d'être choisi de préférence pour l'assemblée ou pour le conseil. L'âge, les lumières, l'expérience des affaires, la considération personnelle conduiraient à siéger dans le conseil ; les talents, le zèle patriotique, l'activité ouvriraient l'entrée de l'assemblée nationale. En Angleterre, Locke, Hume, Smith, Price, ou n'ont pas été membres des communes, ou n'y ont point paru avec éclat ; ils auraient été les premiers dans une chambre chargée d'examiner les lois, avec le seul droit de suspendre. Ils auraient résisté avec avantage au même ascendant auquel, dans la chambre des communes, ils n'auraient pu que céder.

Dira-t-on que la dignité d'une assemblée nationale serait blessée par l'espèce de censure que ce conseil exercerait sur ses décisions? Non sans doute. D'abord, ce conseil lui serait donné par ses commettants qui ont droit de mettre à son autorité toutes les limites qu'ils croient utiles à leurs intérêts. De plus, ce droit d'examen et de discussion appartient à tous les citoyens; ceux-ci l'exerceraient seulement d'une manière plus solemnelle et plus utile. Ce droit de suspendre n'est, en quelque sorte, que l'équivalent de la loi qui exigerait que les mêmes objets fussent pris en délibération plus d'une fois, et à des époques fixes. Il offre seulement à l'assemblée un moyen de plus d'être avertie des erreurs où elle aurait pu se laisser entraîner: il la force d'écouter une réclamation respectable, puisqu'elle est celle de citoyens chargés, par la nation elle-même, d'examiner ce que ses représentants croient devoir faire en son nom.

VI.

La raison la plus forte, en faveur d'une séparation en deux chambres, est la crainte

de donner à une seule assemblée, quelle qu'elle soit, une puissance illimitée. Telle est même peut-être la véritable cause de toutes les constitutions compliquées. Mais en formant une déclaration de droits, on met les individus à l'abri de cette puissance illimitée, et l'on peut en garantir la constitution elle-même, en séparant du pouvoir législatif ordinaire et permanent, celui de faire des changements à la constitution, pour réserver ce dernier pouvoir à une convention chargée de ce seul genre de lois, et qui s'assemble, ou à des époques fixes, ou sur les demandes d'un certain nombre de provinces. Dans un pays où toutes les provinces auront des corps représentatifs, on sent que la puissance législative ne pourrait avoir la force d'empêcher cette convention de s'assembler aux époques ou dans les circonstances déterminées par la loi. Ainsi, par ces deux moyens, c'est-à-dire, par une déclaration des droits, et l'établissement d'une manière légale de réformer la constitution, on évitera tous les dangers d'une puissance législative illimitée, et je ne crois pas qu'il y ait d'autres moyens de les éviter

En effet, de quelque manière que vous combiniez une puissance législative, quelque difficile qu'il soit de supposer qu'elle se réunisse pour opprimer, dès que cette réunion est possible, si cette puissance est illimitée, les droits des citoyens ne sont plus assurés, la nation n'est plus libre. Plus une puissance illimitée sera embarrassée dans sa marche, moins elle fera de mal réel, parce qu'elle agira moins. Mais les citoyens n'en seront pas moins à la merci de ce pouvoir. Un esclave n'en serait pas moins esclave, pour être soumis à plusieurs maîtres, qui s'accorderaient difficilement dans les ordres qu'ils voudraient lui donner.

Observons enfin que si l'assemblée nationale se réserve uniquement le droit d'établir et de régler l'impôt; si la perception en appartient à des assemblées provinciales; si la puissance exécutive ne fait que dépenser les sommes fixes qui lui seront payées par les administrations des diverses provinces, suivant l'ordre établi par l'assemblée nationale; alors, ce pouvoir illimité d'une seule chambre ne sera plus à craindre, même relativement à l'impôt, puisque

tous les moyens de corruption cesseront d'exister.

P. S. J'ajouterai ici quelques réflexions sur l'établissement de divers degrés de pluralité, puisque ce moyen de s'assurer de la vérité des décisions d'une assemblée, paraît, à des hommes très-éclairés, présenter plus d'inconvénients que d'avantages.

On exige, pour condamner un accusé, une pluralité d'un nombre de voix déterminé, et l'accusé est relâché, si une moindre pluralité le déclare coupable. Il ne suffit pas que la probabilité du crime surpasse celle de l'innocence; il faut que le crime ait ce degré de probabilité, qui fait dire qu'un fait est certain, qu'il est prouvé; et la simple pluralité ne donnerait pas ce degré de probabilité.

La question se réduit donc à savoir s'il existe des lois qu'on ne doive pas faire, à moins que la bonté de ces lois ne soit prouvée.

Or, je crois qu'il existe un grand nombre de ces lois.

Si on considère une loi proposée, relativement aux droits des hommes, on verra

que telle loi aurait pour effet d'en étendre l'exercice ou la jouissance, et telle autre de la restreindre. Or, pour rendre plus libre l'exercice des droits naturels, pour en étendre la jouissance, ne suffit-il pas qu'il soit probable que cette extension ne blesse point d'autres droits? Mais pour restreindre l'exercice ou la jouissance d'un des droits des hommes, ne faut-il pas qu'il soit bien prouvé que cette extension est injuste, soit envers d'autres hommes, soit envers la société?

Dès-lors, ne doit-on pas, en se contentant de la simple pluralité pour les lois de la première espèce, exiger une pluralité plus grande pour les autres?

Par exemple, la loi qui permet de prendre une partie de la propriété d'un citoyen pour un chemin public, en lui accordant un dédommagement complet, restreint la jouissance du droit de propriété; elle n'est juste que dans le cas où il serait prouvé qu'elle est nécessaire; elle ne doit donc être faite que par une pluralité qui donne un motif légitime de croire que la nécessité de cette loi est prouvée.

Celle qui, au contraire, exigerait le consentement du propriétaire, n'a besoin que de la seule pluralité.

Supposons qu'une loi établie exige une pluralité de huit voix pour condamner, et qu'on propose de la changer, pour réduire ce nombre à six; alors, il faut qu'il soit prouvé que cette pluralité de huit voix était plus que suffisante, qu'elle avait des inconvénients graves. Ainsi, on doit exiger que la nouvelle loi passe à une pluralité assez grande pour donner une juste raison de croire à la réalité de cette preuve. Si, au contraire, on propose d'exiger dix voix, alors on doit se contenter de la moindre pluralité; il suffit d'une simple probabilité que ce changement n'entraîne pas de trop grands dangers.

Supposons la liberté de la presse établie dans toute son étendue, et qu'il soit question de la restreindre, la simple pluralité ne devra point suffire pour la soumettre à la plus légère restriction. Mais, dans un pays où elle n'existe pas, la simple pluralité doit être suffisante pour l'établir.

On peut faire la même distinction entre

les lois qui gênent la liberté d'une branche de commerce ou d'industrie, et celles qui la rétablissent; entre les lois qui établissent un impôt direct, et celles qui le transforment en un impôt indirect; entre les lois qui adoucissent la peine établie contre un genre de crimes, et celles qui l'agravent; entre les lois qui placent une action dans la liste des crimes, et celles qui l'en effacent.

On doit se contenter d'une simple probabilité, pour accorder une dépense du genre de celles qui importent à la sûreté nationale, à la tranquillité publique. Mais, pour ordonner une dépense de simple utilité, il faut que cette utilité soit vraiment prouvée; ainsi, l'on peut alors exiger une pluralité plus grande.

Sans doute, on ne doit pas établir que l'on exigera une pluralité d'un plus grand nombre de voix pour les décisions importantes: 1°. parce que cette expression est vague; 2°. parce qu'il y a des objets importants qui exigent nécessairement une décision, pour lesquels ne pas en former une, c'est prendre un parti dangereux ou funeste.

On ne doit pas dire qu'il faut une pluralité plus grande, pour faire une nouvelle loi, pour en détruire une ancienne que pour la confirmer: 1°. parce qu'il peut exister d'anciennes lois qui présentent des dispositions contraires aux droits des hommes, et que la simple pluralité doit suffire pour les annuller; 2°. parce que s'il s'agit d'une ancienne loi qui ne paraisse ni favorable, ni contraire au droit, si elle est du genre de celles qui n'ont besoin que d'une simple probabilité pour être admises ou rejetées, la loi nouvelle acquérant, par la simple pluralité, une probabilité plus grande que l'ancienne, doit lui être encore préférée.

Lorsqu'on exige une pluralité de cent voix, par exemple, on n'oblige pas six cents personnes qui ont porté une décision à se soumettre à la volonté de cinq cents qui l'ont rejetée; mais on déclare que les citoyens ne devant se soumettre dans une telle circonstance, qu'à des décisions, dont la bonté est prouvée, et regardant une pluralité de plus de cent voix comme nécessaire pour former cette preuve, ils n'obéiront qu'aux décisions qui auront une

pluralité au dessus de cent voix. L'obligation de se soumettre au vœu de la pluralité, n'est fondée que sur la nécessité d'agir; et on ne peut nier qu'il n'y ait des questions où la nécessité d'agir n'existe point, s'il n'est pas prouvé que l'action sera conforme à la raison et au droit.

Ainsi, l'assemblée qui constitue un pouvoir législatif a droit d'exiger, pour la validité de ses décisions, la pluralité qu'elle juge utile aux intérêts communs. Ainsi, une assemblée peut s'assujettir elle-même à ne décider que d'après une telle pluralité.

Mais elles ne doivent étendre cette règle qu'aux cas où il y a moins d'inconvénients à ne pas agir qu'à exécuter une décision, sans avoir une véritable preuve qu'elle est conforme à la vérité. Je sens la difficulté de faire un pareil règlement, de le faire d'une manière claire, précise, applicable à la pratique, d'éviter qu'il ne soit presque jamais nécessaire de délibérer, pour savoir si une décision doit être dans une classe ou dans une autre. Mais la difficulté d'appliquer un principe n'est pas une raison de le rejeter, surtout quand il s'agit d'un

principe qui peut être la sauve-garde des droits des individus, et de la tranquillité publique.

LETTRES

A M. LE COMTE

MATHIEU DE MONTMORENCY,

Député du bailliage de Montfort-l'Amaury.

PREMIÈRE LETTRE

A M. LE COMTE

MATHIEU DE MONTMORENCY,

Député du bailliage de Montfort-l'Amaury.

A Paris, le 30 août 1789.

MONSIEUR LE COMTE,

Rien ne fait plus d'honneur à notre siècle et à notre pays, que de voir un jeune homme élevé pour la guerre, donner aux paisibles droits de l'homme une étendue qui eût étonné les philosophes, il y a vingt ans; et se déclarer contre ces institutions éternelles qui ont fait tant de fois le malheur des nations, mais qui, depuis huit siècles, avaient marqué votre place dans les premiers rangs de la société.

Vous vouliez que l'engagement d'insérer dans la constitution même, un moyen légal et assuré d'en réformer les abus, terminât la déclaration des droits des hommes,

et j'ai été aussi surpris qu'affligé de voir rejeter cet article.

Comment donc les hommes seraient-ils égaux en droits, comment la loi serait-elle l'expression de la volonté générale, si les enfants étaient forcés de se soumettre à la constitution que leurs grands-pères auraient rédigée? Comment des lois peuvent-elles obliger une nation dont la pluralité et, quelques années après, la totalité même n'a pu contribuer à les former? Les hommes ne jouiraient-ils vraiment de leurs droits, qu'aux époques où des malheurs devenus intolérables, conduiraient les peuples à changer par la force une constitution qui les opprime?

Non-seulement la justice, mais la raison, prescrivaient que cet article précédât les délibérations sur la constitution même.

Il n'est pas indifférent, avant d'accepter une loi constitutionnelle, de savoir si elle peut être un jour réformée, et même quand, comment, par qui elle doit l'être.

On est obligé, dans toutes les lois, de se conformer plus ou moins à des circonstances locales, et on peut s'y conformer

d'autant plus, qu'on est plus sûr que, si ces circonstances varient, la loi pourra être plus promptement réformée. Si je sais, par exemple, qu'il y aura dans vingt ans au plutard un moyen sûr, légal, efficace de corriger les vices de la constitution, alors je ferai aux opinions du moment, à la paix, à la célérité même, des sacrifices que je ne ferais pas, si cette loi devait régner sur des générations auxquelles je prévois qu'elle ne pourra plus convenir.

Combien n'y a-t-il pas de difficultés dans la combinaison d'une constitution que l'assurance d'une réformation à une époque certaine fait heureusement disparaître ? Supposons, par exemple, qu'on propose d'accorder au chef unique de la puissance exécutrice le pouvoir de refuser les lois arrêtées par l'assemblée des représentants de la nation ; si l'époque d'un examen de la constitution est incertaine, si la possibilité de la réformer d'après le vœu national, dépend des circonstances ; alors je ne puis voir sans effroi les suites de cette concession ; je ne puis plus écouter ni la reconnaissance, ni la confiance dans les qualités

personnelles du prince ; je ne puis me rassurer, ni sur l'esprit de liberté qui anime la nation, ni sur la situation embarrassée des finances, qui ne permet pas de s'endormir dans une paix trompeuse ; je suis obligé de considérer la question d'une manière abstraite ; de voir si cet article est sans danger, quelque soit le peuple, et quelque soit le roi. Au contraire, si on est sûr qu'après un terme assez court cette concession pourra être révoquée par un moyen paisible et légal, alors la question change de nature : on n'est plus obligé de l'envisager que dans une généralité absolue. Je pourrais vous présenter vingt exemples semblables, tous aussi frappants, et qui prouveraient également que le vœu formel et irrévocable d'établir dans la constitution un moyen de la réformer, doit précéder toute discussion sur la constitution ; et que ce renversement dans l'ordre naturel des décisions peut avoir des effets funestes pour la nation, dangereux pour la tranquillité et la gloire de l'assemblée nationale.

Je pourrais aussi vous donner d'autres preuves du danger de ne pas s'assujettir à

l'ordre naturel des délibérations. Vous allez, par exemple, prononcer sur l'influence que le pouvoir exécutif doit avoir sur la législation, avant d'établir la forme sous laquelle les représentants de la nation exerceront la puissance législative. Cependant, il est évident que la nécessité du consentement du pouvoir exécutif, pour donner force de loi aux décrets d'une assemblée nationale, peut être dangereuse, à peu près indifférente ou même utile, suivant la constitution de cette assemblée. Ainsi, l'on s'expose, ou à faire une concession très-imprudente, ou à décider d'avance sur la constitution de la puissance législative, plusieurs points importants, sans les avoir examinés ou même aperçus. On ne peut pas m'opposer ce même raisonnement, en disant que l'étendue du pouvoir exécutif influant aussi sur la forme qu'il faut donner à la constitution, on ne peut délibérer sur cette forme qu'après avoir déterminé l'étendue de ce pouvoir ; parce que la constitution devant être faite pour la nation, il faut d'abord la considérer relativement à elle, la faire la plus égale, la plus libre,

la plus paisible qu'il sera possible, et voir ensuite quelle part il serait utile de donner dans la législation au pouvoir exécutif.

Puisque c'est à vous, monsieur le comte, que la nation a l'obligation d'avoir réclamé en faveur de l'assurance, si nécessaire dans la déclaration des droits, d'un moyen de réformer la constitution, permettez-moi de discuter avec vous cet objet si important.

Une constitution éternelle, des lois fondamentales et irrévocables, sont moins encore un attentat aux droits des hommes, qu'une chimère qu'il faut renvoyer aux siècles d'ignorance.

Il serait absolument contraire à la liberté de soumettre l'époque de cette réforme à la volonté des assemblées nationales, au consentement du prince. Ce serait déclarer qu'il n'y aura jamais d'autres réformes que celles qui serviraient à augmenter le pouvoir des assemblées et du prince aux dépens des droits des citoyens. Ce serait renoncer à l'espérance de toute réforme paisible. Alors, pour empêcher que ces pouvoirs ne se réunissent pour opprimer, vous êtes obligé de les rendre

ennemis; et parce que vous leur donnez une autorité qu'ils ne devaient point avoir, vous mettez dans toutes les parties de l'état, l'intérêt à la place de la raison, l'esprit de parti à la place de l'esprit public. La constitution anglaise dure depuis cent ans : quoique la puissance législative n'ait pas reçu d'une manière expresse le droit de changer la constitution, comme les parties qui la composent réunissent tous les pouvoirs, elle en jouit dans le fait. Elle n'en a usé que deux fois dans un siècle, du moins pour des objets importants; l'une pour une réunion avec l'Ecosse, où la portion la plus faible a été trompée et opprimée; l'autre pour étendre à sept ans, au lieu de trois, la durée de la chambre des communes, changement qui n'a eu d'autre objet ni d'autre suite, que de rendre la corruption plus facile et plus dangereuse. L'asservissement de la Hollande, les troubles des Pays-Bas n'ont-ils point pour cause première, le défaut d'un moyen légal de changer la constitution, autre que le consentement des pouvoirs établis par l'ancienne. Il faut donc que la constitution

puisse être réformée par une assemblée de la nation, convoquée pour cette sanction, et bornée à ce pouvoir; car, si elle en exerce un autre, elle sera naturellement disposée à établir une constitution qui en recule les bornes.

Cette assemblée doit être soumise à une sanction nationale, ou ne doit l'être à aucune. Il serait absurde, par exemple, que le pouvoir exécutif, que l'assemblée nationale chargée de faire les autres lois, eussent le droit de rejeter les décrets d'une assemblée instituée pour fixer les limites de leur autorité et l'étendue de leurs devoirs.

On peut dire, ou que cette assemblée sera convoquée à une époque fixe, ou (s'il y a dans les diverses provinces de l'état des assemblées faisant partie de la constitution) sur la demande d'un certain nombre de ces assemblées.

S'il s'agit d'une constitution déja établie sur des principes d'égalité et de justice, et qu'il ne puisse être question seulement d'en réformer quelques points, d'en perfectionner quelques parties, je pense que le premier moyen suffit et doit être préféré.

En fixant l'époque à vingt ans ou environ, comme la justice l'exige, les hommes éclairés auront le temps d'observer les effets de la constitution, d'en discuter les vices, de les faire connaître à la nation, d'indiquer les remèdes. Cette discussion même, en excitant l'attention des citoyens, en réveillant leur vigilance, serait déja un remède, et ne laisserait à craindre que ces abus supportables, suite nécessaire de l'imperfection de toutes les choses humaines.

Si la demande de la pluralité des provinces suffisait, dans tous les temps, pour soumettre la constitution à une révision, il serait à craindre qu'elle fût discutée, revue et réformée avant même qu'on eût pu en observer les effets; que jamais une nation ne parvînt à un état fixe; qu'elle cessât, par lassitude, de s'intéresser à sa constitution; ou que s'en occupant sans cesse, elle ne finît par prendre un esprit inquiet et turbulent, incompatible avec la prospérité publique et le bonheur des individus.

Mais s'il s'agit d'une constitution nouvelle, établie sur des principes nouveaux,

que l'expérience n'ait pas confirmés, que l'opinion générale des hommes éclairés n'ait pas consacrés par une longue approbation; si cette constitution a été faite précipitamment ou au milieu des troubles; si par conséquent il peut être nécessaire de modifier même quelques-uns de ses principes, alors il faut s'assurer à la fois des deux moyens de réforme. Je proposerais même, dans ce cas, de ne pas donner le droit de demander la révision de la constitution à des assemblées provinciales, chargées de fonctions administratives et intéressées à augmenter leurs pouvoirs, mais au corps des électeurs, nommés pour choisir les membres de l'assemblée nationale. On leur demanderait solemnellement, chaque fois qu'ils seraient convoqués, s'ils sont ou ne sont pas d'avis de revoir la constitution; et les députés seraient obligés de porter ce vœu à l'assemblée nationale, avec la pluralité qu'il aurait obtenue. Si la pluralité dans plus de la moitié des provinces, ou plus de la moitié de la totalité des électeurs, avait formé le vœu de faire une révision, la révision aurait lieu; ainsi le

vœu général de la nation, ou le vœu général de plus de la moitié de la nation, considérée par rapport au territoire, suffirait pour faire adopter cette révision. La formation et la publication de ce vœu seraient la première opération de l'assemblée nationale, dont aucun acte antérieur à cette publication n'aurait force de loi.

Voilà ce qu'il suffirait de prononcer dans une déclaration des droits, puisque dès-lors ceux de la postérité sur lesquels les hommes existants aujourd'hui n'ont pas le pouvoir de prononcer, ceux même des individus actuels qui auraient à se plaindre d'une représentation trop inégale dans l'assemblée actuelle, sont conservés ; mais la constitution devrait régler de plus l'époque fixe et le lieu où l'assemblée de révision, la convention, devrait s'assembler, l'époque de la convocation des assemblées partielles qui devraient en élire les membres, le nombre de ces membres, la forme de leur élection, celle même des premières délibérations de la convention. Dire, par exemple, que la convention ouvrira ses séances dans tel lieu, tel jour de l'année 1790, ou dans tel lieu, six

mois juste après le jour de la publication du vœu national qui l'a demandée.

Cette loi doit être faite de manière que les membres de la convention se trouvent nécessairement au lieu et au jour indiqués, sans qu'aucun des pouvoirs établis par la constitution ait eu besoin d'agir pour la convocation, pour l'élection, et sans qu'aucun d'eux puisse l'arrêter ou le suspendre sous aucun prétexte.

On a paru craindre qu'annoncer ainsi la réforme d'une constitution qui vient d'être faite, ne fût affaiblir le respect qu'il est utile d'inspirer pour elle.

J'y vois, au contraire, un moyen de l'augmenter; car on ne pense point, sans doute, à la déclarer perpétuelle : il faudrait alors la faire descendre du ciel, auquel on a seul accordé, jusqu'ici, le droit de donner des lois immuables; et nous avons perdu cet art des anciens législateurs, d'opérer des prodiges et de faire parler des oracles. La Pythie de Delphes et les tonnerres de Sinaï sont depuis longtemps réduits au silence. Les législateurs d'aujourd'hui ne sont que des hommes, qui ne peuvent donner à des

hommes, leurs égaux, que des lois passagères comme eux. Si donc on ne fixe point l'époque où les lois constitutionnelles doivent être revues, et la forme de cette révision, elles pourront être changées dans tous les temps et sous toutes les formes qu'un parti dominant pourra faire adopter. La constitution, au lieu d'être librement discutée, suivant une forme établie par elle-même, le sera tumultuairement, soit dans des assemblées formées spontanément par les citoyens, soit dans les assemblées nationales, agitées par les intérêts ou les passions de leurs membres.

On craint encore que chaque examen de la constitution ne soit un temps de troubles. En fixer l'époque, c'est au contraire le seul moyen de les prévenir. Les peuples souffrent patiemment des maux dont ils connaissent le terme, et n'emploient pas la violence quand la loi leur présente un recours assuré. Tout peuple vraiment libre discute avec tranquillité ses droits et ses intérêts; s'il s'agite, c'est qu'un bout de ses chaînes a échappé à ses libérateurs, et le blesse encore. Rompons-les toutes; qu'aucune

loi, en exigeant de lui une obéissance d'une durée infinie, ne lui fasse redouter des maux éternels; alors il les respectera toutes, et obéira paisiblement à celles même qu'il réprouve, parce qu'il saura qu'une loi plus sacrée a marqué le terme où il pourra la détruire.

Pardonnez, monsieur le comte, à ces réflexions qui vous sont sûrement très-inutiles. Elles sont si simples, que tous les bons esprits ont dû les faire. L'opinion que vous avez soutenue est trop universellement, trop fortement celle des hommes éclairés, pour ne pas devenir bientôt le vœu général des citoyens; et à la gloire de l'avoir défendue avec autant d'éloquence que de courage, vous joindrez le bonheur de voir l'assemblée nationale, rendue à elle-même, revenir à votre avis, et faire une loi sans laquelle, malgré l'autorité de la déclaration des droits, il nous serait impossible de nous croire égaux et libres.

J'ai l'honneur d'être, avec un respectueux attachement, monsieur le comte, votre très-humble et très-obéissant serviteur, etc.

SECONDE LETTRE

A Mr LE COMTE

MATHIEU DE MONTMORENCY,

Député du bailliage de Montfort-l'Amaury.

A Paris, le 6 septembre 1789.

MONSIEUR LE COMTE,

Vous avez accueilli mes réflexions avec tant de bonté, que j'oserai encore vous dérober quelques moments.

La manière de former une seconde chambre, d'organiser ce qu'on appelle un sénat, (que j'aimerais mieux appeler conseil national) est une des questions les plus importantes qui restent à décider. C'est par là que nous montrerons si nous ne savons encore que copier, ou si, du moins par le choix des exemples, nous méritons déja de servir de modèles.

On a proposé de joindre à l'assemblée des

représentants, une chambre moins nombreuse, composée d'une manière différente;

Qui ne serait pas élue par l'universalité des citoyens;

Dont les membres seraient à vie ou nommés pour un temps plus long que les représentants;

A laquelle on attribuerait quelques parties du pouvoir judiciaire;

Qui aurait enfin un droit négatif ou absolu, ou suspensif, pour toute la durée d'une assemblée nationale.

Je pense, au contraire, que la composition de cette chambre doit être la même que celle de l'assemblée nationale;

Qu'elle doit être élue absolument de la même manière;

Que les membres doivent être réélus aux mêmes époques;

Qu'elle ne doit avoir d'autres fonctions que l'examen et la discussion des décrets préparés dans l'assemblée nationale;

Qu'il ne faut enfin lui accorder que le droit de suspendre, pour un temps déterminé, la publication des décrets de l'assemblée.

Ce conseil ne peut être utile qu'autant qu'il sera un corps peu nombreux d'hommes plus instruits qu'un grand nombre des membres de l'assemblée nationale.

Je dis plus instruits et non plus éclairés, parce que l'objet de cette institution n'est pas tant d'empêcher l'assemblée des représentants d'adopter des principes erronés que de l'empêcher, soit de s'écarter des bons principes qu'elle - même reconnaît, soit de prendre avec trop de célérité des résolutions dont elle n'ait point aperçu toutes les conséquences; soit enfin d'insérer dans ses décrets des dispositions dont les suites seraient nuisibles, ou contrediraient des lois subsistantes que l'assemblée n'a pas eu l'intention de révoquer.

Il doit donc être formé par les hommes qui ont discuté et approfondi les principes du droit public et de la législation, à qui les calculs de finances sont devenus familiers par la théorie ou par la pratique, qui ont suivi les détails de l'administration.

En effet, quelle autre différence peut-on raisonnablement établir entre les membres d'un conseil peu nombreux, et ceux d'une

assemblée de représentants ? Celle d'intérêts. Mais l'intérêt de tous les membres de la nation n'est-il pas le même aux yeux de tous les hommes vraiment éclairés ? Et si cette vérité n'est pas encore assez reconnue, faut-il en retarder le progrès en établissant dans le corps national une distinction qui consacre cette supposition imaginaire d'intérêts opposés entre les diverses classes de citoyens ?

On a proposé d'exiger dix mille livres de rente pour être membre du sénat. C'est substituer une aristocratie de riches à une aristocratie héréditaire ; et si la seconde est plus humiliante pour les gens aisés qui ne sont pas nobles, la première l'est encore plus pour la partie pauvre du peuple. Ce serait en quelque sorte établir en principe ce qui, par la vénalité de la noblesse, n'était dans l'ordre ancien qu'un abus toléré. D'ailleurs, l'esprit de l'assemblée, celui d'une bonne législation ; est de tendre à l'égalité des fortunes : or, il doit résulter de cet esprit que les fortunes de dix mille livres de rente en fonds de terres deviendront de plus en plus rares, et que cette

nouvelle aristocratie tendrait continuellement à se resserrer.

Dans l'état actuel, vous ne trouveriez pas dix mille chefs de famille ayant dix mille livres de rente en terres ; et si le droit de primogéniture est aboli, si le commerce devient libre, si les finances sont bien administrées, il n'en existera pas trois ou quatre mille dans quelques générations. Cette classe aristocratique serait donc dès ce moment beaucoup moins nombreuse que la noblesse, et elle doit diminuer encore dans la suite.

On voudrait une distinction d'âge ; je crois inutile de l'établir par la loi : pourquoi traiter toujours les hommes comme des enfants? Pourquoi supposer qu'ils choisiront des jeunes gens pour des places qui exigent de la maturité et de l'expérience ? Pourquoi même exclure les jeunes gens que des qualités extraordinaires rendraient dignes d'être élus?

L'exemple de M. de la Fayette, de M. Pitt, n'a-t-il pas prouvé qu'aucun mérite public n'est incompatible avec la jeunesse? J'en citerais un troisième, si cette lettre ne

vous était pas adressée. Il peut être juste de soumettre l'éligibilité aux places à des conditions seulement utiles, si la nation les impose à des hommes publics, à des corps qu'elle charge de conférer ces places; mais pour celles qu'elle confère par elle-même ou par des électeurs, toute condition est contraire au droit des citoyens, si elle n'est pas évidemment nécessaire. Alors même le droit rigoureux permettrait moins d'exiger des conditions, que de se borner à constater qu'elles sont ou ne sont pas remplies, parce qu'on peut supposer que ce serait seulement par erreur qu'on pourrait donner sa voix à ceux qui ne remplissent ces conditions nécessaires; mais comme il peut y en avoir sur lesquelles il serait difficile d'exiger des preuves, on a préféré de prononcer l'exclusion en cas d'erreur.

Les membres du conseil doivent être élus par la généralité des citoyens, soit médiatement, soit immédiatement, et de la même manière que les représentants.

L'influence qu'on voudrait donner au pouvoir exécutif sur la nomination des membres du conseil, serait une institution dangereuse,

qui n'aurait d'autre effet que de les rendre suspects à la nation.

L'influence que d'autres voudraient donner aux assemblées provinciales, sur les mêmes élections, serait un germe d'aristocratie.

D'ailleurs, l'espèce de censure qu'exercerait le conseil sur les résolutions des représentants de la nation, semble exiger qu'il soit formé de membres élus par elle.

Une élection immédiate est impossible, et les électeurs nommés par la nation peuvent aussi bien choisir que le conseil du prince, ou l'assemblée chargée d'administrer une province. L'intérêt inspire plus de mauvais choix que l'ignorance; et de tous les hommes, ceux qui choisiront le mieux seront ceux qui, chargés de cette fonction unique, n'auront d'honneur, d'importance à espérer que par la bonté de leurs choix.

On a parlé d'un sénat à vie; il me paraît que toute place à vie, qui n'a point de fonctions individuelles, est le tombeau de l'émulation et facilite la corruption. On ne doit donner à vie que les places qui exigent plus de talent que de confiance.

Dans tout corps, dont les membres sont à vie, les plus âgés ont la principale influence : ainsi, comme les lumières doivent nécessairement s'acroître sans cesse, la révision des résolutions des représentants se trouverait confiée à des hommes moins éclairés qu'eux ; et si on attribuait à ce conseil un *veto* absolu, on aurait toujours une portion du pouvoir législatif attachée aux anciennes idées. Or, quoique les hommes aient perdu beaucoup de leurs préjugés, il ne faut pas croire, ni qu'il n'en reste plus, ni qu'il ne s'en établira pas de nouveaux, ni que nous ayons atteint les dernières bornes des sciences politiques. Les préjugés seront moins grossiers, les progrès plus lents et moins importants ; mais on ne doit pas renoncer à être mieux, parce que l'on existe d'une manière supportable. Dans un corps de membres perpétuels, il serait à craindre que les préjugés ne remontassent à chaque époque beaucoup plus haut que la génération précédente, et que même ce corps ne parvînt à en répandre que sans lui on n'aurait jamais eus. Enfin, il s'y formera ce que l'on appelle *esprit de corps*.

Si on objecte qu'en Angleterre la chambre des pairs n'a point contracté cet esprit, il est aisé de trouver la cause de cette exception dans la division en deux partis qui agite les deux chambres, et qui empêche toute autre espèce de ralliement, et il faut espérer que l'ensemble des dispositions de la constitution française sera combiné de manière à éviter cette division dont on connaît la cause et le danger.

On a proposé que les réélections fussent plus rares pour le conseil que pour l'assemblée des représentants.

Si l'on établit quelques précautions pour empêcher la perpétuité dans les places de représentants, précautions, qui cependant ne peuvent être justes, qu'autant qu'elles ne gênent pas le droit imprescriptible des citoyens de donner librement leur confiance, et par conséquent de la continuer, on peut négliger ces précautions pour les places de sénateurs.

Mais je ne crois pas qu'il puisse être utile de rendre leur réélection légalement plus rare. En effet, il faut que si l'esprit qui anime l'un ou l'autre des deux

assemblées est contraire au vœu national, la nation puisse également en changer les membres. Le conseil ne doit pas être considéré comme un obstacle au vœu de la nation, manifesté par ses représentants; mais comme un corps établi par elle, pour que ce vœu soit moins sujet à s'égarer, mieux constaté, et que les lois rédigées en conséquence atteignent leur but de la manière la plus utile.

On a proposé aussi de faire du même conseil un tribunal pour juger les crimes de lèse-nation. Il me semble qu'on doit au contraire maintenir à la rigueur la division du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Le conseil n'eût-il que le droit de suspendre pour un temps très-court les décrets de l'assemblée, aurait encore trop d'influence sur la confection des lois, pour que l'on pût lui confier, sans danger, les fonctions du tribunal suprême.

Je sens qu'on peut regarder comme dangereuse l'institution d'un tribunal uniquement destiné à juger les crimes contre la nation; car il serait très-vraisemblable

que ce tribunal chercherait à ne pas être absolument inutile, et qu'ainsi il aurait l'inconvénient de multiplier, et de faire naître les soupçons sur l'existence des crimes de ce genre ; soupçons, qui toujours funestes pour la tranquillité, fournissent des armes terribles aux chefs des cabales politiques. Mais pourquoi ne pas confier au même tribunal, élu par les citoyens, la fonction de juger les prévarications des juges, et de tous les agents du pouvoir, (prévarications qu'il ne faut confondre avec les crimes de lèse-nation) celle de recevoir les réclamations contre les jugements contraires au texte de la loi ou aux règles de l'instruction, celle de prononcer sur les conflits de juridictions, sur les causes où les membres du tribunal ordinaire sont intéressés, celle enfin de juger, comme cour d'équité, les causes sur lesquelles la loi est muette ou incertaine? Un tel tribunal serait plutôt surchargé que dénué d'affaires. Il sera longtemps nécessaire qu'il en existe un de ce genre, et il ne peut exister sans danger, s'il n'est choisi par la généralité de la nation.

Un tribunal ainsi constitué aurait l'avantage que promettaient, et que n'ont pas toujours tenu les grands corps de magistrature; celui d'être indépendant de toute influence publique ou privée. Il aurait encore celui d'être le seul à qui l'on pût confier le jugement des délits de ses propres membres, parce qu'on aurait des moyens de s'assurer de son impartialité, qui n'existent ni pour des tribunaux bornés à un ressort peu étendu, ni pour des tribunaux élus par une province, ni pour des tribunaux formés de membres ou à vie, ou nommés par un des pouvoirs établis dans la nation.

Enfin, le conseil national ne doit avoir qu'un pouvoir suspensif; c'est-à-dire, le droit de refuser un nombre de fois déterminé, les résolutions de l'assemblée des représentants, et de les lui renvoyer alors, après un temps fixé pour l'examen, avec les motifs de son refus.

Un *veto* absolu exposerait la tranquillité publique à des orages et suspendrait les décisions sans utilité. D'ailleurs, en supposant une chambre de six cents

représentants et un conseil de deux cents, il est difficile de deviner pourquoi le vœu de trois cent un représentants et de cent un sénateurs serait un décret de l'assemblée, tandis que celui de six cents représentants et de quatre-vingt-dix-neuf sénateurs, ou celui de deux cents sénateurs et de deux cent quatre-vingt-dix-neuf députés n'en serait pas un; comment pour une de ces combinaisons de voix, une pluralité de deux sénateurs et de deux représentants serait préférable à celle de six cents représentants contre deux sénateurs, ce qui suppose que le vœu de quatre sénateurs doit l'emporter sur celui de cinq cent quatre-vingt-dix-huit représentants; tandis que dans l'autre combinaison la même pluralité de deux sénateurs et de deux représentants devrait l'emporter sur une pluralité de deux cents sénateurs contre deux représentants, ce qui suppose que quatre représentants valent cent quatre-vingt-dix-huit sénateurs.

Le seul moyen d'échapper à l'absurdité palpable de cette hypothèse, est de supposer que ces deux chambres ont des principes, des intérêts différents, et qu'on

exige la pluralité dans chacune pour ne rien statuer qui ne soit conforme à ces deux intérêts, à ces deux principes. Or, comme il s'agit d'une nation unique, dont l'intérêt est unique, et que la vérité est une, ce serait dire, en termes équivalents, que tout préjugé qui a des partisans dans une certaine classe, tout intérêt contraire à l'intérêt public, qui est partagé par cette même classe, doit être respecté jusqu'à ce qu'elle change d'intérêts et de préjugés.

Une résolution des représentants d'une nation doit manifester une vérité, elle doit exprimer le vœu présumé des commettants, vœu qu'on suppose toujours conçu d'après la vérité et conforme à la justice. Or, il est impossible de regarder cette disposition bisarre des voix qui peuvent former ou ne pas former un décret, comme un moyen de parvenir plus sûrement à des décisions vraies ; puisqu'on est exposé à suivre le vœu d'une petite pluralité, à rejeter celui d'une très-grande, si on suppose les votants des deux chambres égaux en lumières et en bonnes intentions. Si au contraire on les suppose inégaux, il faut regarder les membres

du conseil tantôt comme supérieurs, tantôt comme inférieurs en lumières aux représentants, ou bien juger qu'il est probable que quand ils s'accordent, ils sont plus près de la vérité; ce qui n'étant vrai pour des hommes de divers partis, de divers principes, forcerait à supposer que les citoyens les croiront, malgré cette opposition, également dignes de leur confiance, puisqu'il serait injuste et absurde de soumettre l'adoption des lois à des hommes qui n'auraient pas évidemment la confiance des citoyens. Comment le vœu unanime de six cents représentants, appuyé par la minorité des sénateurs, ne serait-il pas le vœu de la nation qui a concouru toute entière à nommer ces représentants, et que le vœu de trois cent un représentants, et de cent un sénateurs, serait le vœu de la nation, quoique, vu l'inégalité nécessaire dans les divisions de territoire, ils pourraient n'avoir été élus que par moins de la moitié?

On a proposé dans le cas de division entre les deux chambres, de les réunir pour une nouvelle discussion. Cette mesure peut être bonne ou mauvaise, suivant la

composition de ces chambres, et la manière d'y délibérer, mais elle ne rompt point l'unité du corps législatif; ce n'est qu'une forme de délibération, un véritable règlement de police intérieur.

Je préférerais sans doute que le conseil n'eût que le droit d'examen, et jamais ni voix délibérative, ni séance dans l'assemblée des représentants, parce qu'autrement il deviendrait une chambre supérieure à l'autre, à quelques égards; que l'esprit d'examen, de modération qui doit animer ce conseil, serait étouffé par l'envie de dominer la grande assemblée, que les places dans le conseil deviendraient l'objet des désirs des ambitieux et des intrigants; d'où il résulte que cette disposition ferait perdre à cet établissement ses plus précieux avantages, au lieu qu'en exigeant une pluralité plus grande dans une seule chambre, et un délai dans les délibérations, on s'assurerait tous ceux qu'il pourrait encore avoir, sans s'exposer aux mêmes inconvénients. Mais tout ce qui ne rompt pas l'unité du corps législatif, tout ce qui n'accorde pas le droit de voter sur les lois

à des hommes qui ne seraient pas choisis uniquement par la nation ou par des électeurs nommés par elle, peut être plus ou moins sage, conduire à des décisions plus ou moins raisonnables ; mais il n'en résulte ni danger pour la liberté, ni violation du droit d'égalité des citoyens, ni division de la nation en plusieurs classes, ni aucun des maux que l'établissement de deux chambres, ayant séparément une part égale à la législation, peut entraîner après lui.

J'ai cru que dans la circonstance actuelle, il ne suffisait pas de fixer un terme où la constitution serait nécessairement soumise à une révision, qu'il fallait que le vœu de la pluralité des provinces où de celle des citoyens (voyez la première lettre à M. le comte de Montmorency) suffît pour obtenir cette révision. Des hommes, dont je respecte les lumières, dont les intentions pures sont au dessus de tout soupçon de vanité, paraissent craindre que cette dernière forme ne puisse troubler la tranquillité. Je crois, au contraire, que rien n'est plus propre à la maintenir. En effet, supposons que la nation ait reconnu que la constitution

actuelle ne blesse aucun de ses droits, il faut d'abord que cette constitution s'établisse, et que le corps législatif qui en fait la base, tienne une première session, autrement, les réformes de la constitution faites d'après la théorie, comme l'a été son établissement, ne mériteraient que la même confiance.

Mais, si les réélections sont même seulement bisannuelles, que, dès la première, la nation puisse demander une convention chargée de revoir la constitution, il est impossible qu'alors les citoyens puissent aujourd'hui concevoir, ni le moindre ombrage du défaut d'examen de la constitution, arrêtée dans cette assemblée, ni la moindre crainte des abus que cette constitution peut entraîner. Ils sentiront facilement qu'une constitution vraiment libre, où leurs droits sont respectés, ne peut renfermer de défauts assez essentiels pour faire plus de mal en deux ans que l'incertitude qui résulterait d'un examen précipité. Ainsi je ne vois dans cette disposition qu'un gage de paix pour le moment actuel.

Quand ensuite celui où l'on peut demander une révision sera venu, il ne sera pas

question d'une demande tumultueuse, mais d'une demande légale assujettie à des formes prescrites par la constitution même; formes qu'on peut combiner de manière à n'avoir pas à craindre que la tranquillité soit troublée. La révision serait faite encore suivant des formes établies par la constitution actuelle; il aurait été statué d'avance que la constitution nouvelle serait obligée de regarder comme légitime tous les actes émanés de l'ancienne, pendant le temps de sa durée. Or, il n'est pas d'homme honnête et doué de raison qui ne sente qu'avec de telles formes toute insurrection, tout mouvement populaire serait inutile au bien, et ne pourrait produire que du mal.

On peut compter que la constitution actuelle respectera d'une manière suffisante, au moins pour un temps si limité, la liberté et l'égalité des citoyens. Ensuite, elle peut sans doute être bien ou mal combinée; mais bonne ou mauvaise, elle déplaira nécessairement à un grand nombre de citoyens; elle aura contre elle un parti plus ou moins puissant, qui s'élevera contre ce qui blesse des intérêts, des opinions qu'on peut avouer,

ou, s'il en a seulement d'une espèce qu'on est obligé de cacher, contre les articles qu'il croira pouvoir attaquer avec plus de succès.

Dans cette certitude, ne vaut-il pas mieux laisser à ce parti, quel qu'il puisse être, un moyen légal et paisible de demander une révision, de parvenir à un changement? N'est-ce pas le forcer à employer les armes de la raison, au lieu de celles de l'intrigue?

Supposons ce parti aussi mal intentionné qu'un parti peut l'être, s'il existe un moyen prompt de revenir à une révision, il n'aura qu'une espérance très-incertaine de changements favorables à ses vues; il sera obligé de convenir qu'il doit à la constitution la possibilité de la changer; il la consacrera même en renversant quelques-unes de ses parties; il aura toujours devant les yeux deux barrières insurmontables, le droit inaliénable et imprescriptible d'une nouvelle révision, au moins à une époque fixe, le droit inaliénable et imprescriptible, reconnu dans la nation, de vérifier si les changements dans la constitution ne

renferment rien de contraire aux droits des citoyens. Enfin, il se calmera dans l'espérance de trouver dans la conduite de l'assemblée nationale, instituée par la constitution, des prétextes pour en faire demander la révision.

Si, au contraire, la révision ne doit avoir lieu qu'à une époque fixe un peu éloignée, ce même parti aura plus de facilité pour exciter les citoyens à demander une révision contraire à la constitution ; et s'il y parvient, ce n'est plus une simple révision qu'il aura obtenue, c'est la destruction d'une des lois fondamentales de la constitution. Ce ne sera plus en s'y conformant, en la respectant qu'on en corrigera les défauts, ce sera en lui ôtant la confiance du peuple, en l'ébranlant jusques dans ses bases les plus essentielles.

Le grand art dans une constitution libre est d'offrir au peuple un moyen légal et régulier de faire tout ce dont on prévoit que la volonté de conserver ses droits pourra lui inspirer le désir, afin que la violation évidente d'une loi constitutionnelle soit le

seul cas où il puisse être obligé ou tenté de recourir à la force.

J'ai l'honneur d'être avec un respectueux attachement, M. le comte, votre très-humble et très-obéissant serviteur, etc.

SUR LE PRÉJUGÉ

Qui suppose une contrariété d'intérêt entre la capitale et les départements.

SUR LE PRÉJUGÉ

Qui suppose une contrariété d'intérêt entre la capitale et les départements.

Si nous demeurons unis, nous sommes sûrs de triompher de nos ennemis. On ne subjugue point une nation de vingt-six millions d'hommes qui veut rester souveraine et libre. Nous n'avons donc à craindre que nos divisions : et je ne vois qu'un moyen de les éviter, c'est que tous les citoyens se réunissent à la convention nationale ; c'est que s'adressant à elle avec confiance, ils la fassent dépositaire et juge de tous leurs soupçons contre les fonctionnaires publics, contre les individus.

On peut être assuré d'avance qu'elle ne placera point dans la constitution de chef héréditaire et inviolable du pouvoir exécutif, que cette institution si dangereuse ne menacera plus notre liberté. On peut être également certain, et qu'elle n'établira entre ces citoyens aucune distinction fondée sur la richesse ou sur la quotité de l'impôt, et

qu'elle soumettra à l'acceptation libre et immédiate du peuple français, réuni dans ses assemblées primaires, la constitution rédigée par leurs représentants. Or, ces trois points convenus, quel motif d'inquiétude pourrait exister encore ?

Que les citoyens s'unissent donc à elle; qu'ils l'appuient de leurs suffrages ; qu'ils l'aident à détruire tous les obstacles qui pourraient l'empêcher de déployer avec une liberté entière pour la défense commune, pour le rétablissement de l'ordre toute la force nationale.

Le pouvoir exécutif ne doit plus inspirer que de la confiance. La convention nationale, comme l'assemblée actuelle, saura le surveiller sans défiance. Si les ordres excitent quelques inquiétudes, c'est à leurs représentants que les citoyens doivent s'adresser; mais l'obéissance préliminaire est un devoir impérieusement commandé par le salut public. Le refus d'exécuter un ordre peut, dans les circonstances actuelles, entraîner la prise d'une place importante, l'invasion d'un département, la perte de plusieurs milliers de nos frères.

Les citoyens doivent soigneusement se défendre contre ceux qui cherchent à semer entr'eux la défiance, à les porter à des violences contraires à la loi, à ne pas respecter les règles établies par les assemblées nationales pour le maintien de la propriété, de la liberté, de la sûreté. Non-seulement ces violences sont criminelles, non-seulement elles sont une violation du droit des hommes, une usurpation du pouvoir qui n'appartient qu'au peuple entier, et non à une seule section du peuple; mais rien ne peut être plus dangereux pour le salut public. D'abord, ces mouvements tumultueux entravent l'action des pouvoirs légitimes dans un moment où une défense que le nombre et la puissance de nos ennemis rendent difficiles par elle-même, exigeraient que ces pouvoirs pussent déployer librement toute leur activité. Ces mouvements effraient tous les hommes amis de la tranquillité et de la paix, et les forcent à s'isoler, à chercher leur sûreté dans l'inaction. Enfin les violences, suite trop malheureuse de ces mouvements, nuisent à notre cause auprès des nations étrangères.

Quelques-unes balancent entre nous et nos ennemis; nous pourrions diminuer la force des puissances qui se sont déclarées, en répandant parmi ceux qu'elles nomment leurs sujets, des principes révolutionnaires.

Mais pouvons-nous espérer quelque succès, si les désordres qui ont accompagné cette seconde révolution, se prolongent encore? Les autres peuples, avant d'en commencer une, ne calculeront-ils pas ce que celle-ci nous a coûté? Les reproches auxquels nous nous exposons, ne refroidiront-ils pas le zèle, ne diminueront-ils pas l'autorité de nos partisans, ne nous deviendra-t-il pas bien plus difficile de soulever en notre faveur la masse de l'opinion publique?

Mais, après s'être prémunis contre ces défiances que l'on sème entr'eux, les citoyens des départements doivent aussi ne pas céder trop facilement à celles qu'on voudrait exciter entr'eux et les habitants de Paris. Je n'ignore pas la conduite très-criminelle de quelques-uns des commissaires actuels de la commune de Paris, je sais qu'ils ont pu même égarer une portion du peuple,

mais la majorité est bien loin de partager ces fureurs ; elle les condamne, et elle en gémit.

Toute division, entre Paris et les départements, serait funeste, en ce moment, à la sûreté de l'empire. Détestons les coupables, éclairons ceux qui sont égarés, restons unis avec des frères qui, comme nous, veulent l'égalité et la liberté. Tel doit être, à l'égard des habitants de Paris, le langage des citoyens des départements. La France a besoin d'être forte pour résister à tant d'ennemis, et pour être forte, elle a besoin d'un centre commun. Si, ce que je ne crois pas, il s'élevait des doutes sur la liberté, sur la sûreté des membres de la convention nationale ; si ces doutes agitaient les citoyens des départements, qu'ils s'adressent à leurs députés ; qu'ils leur offrent les forces nécessaires pour les défendre, mais qu'aucune démarche précipitée n'allume le flambeau d'une discorde qui pourrait devenir fatale à la liberté.'

C'est à cette liberté, c'est à cette égalité que nous avons fait tous les sacrifices ; aucun de nous ne s'occupe plus ni de ses

intérêts, ni de sa vie, ni de son bonheur personnel, ni même de sa gloire.

Assurons-nous donc de laisser à nos enfants ce précieux héritage.

Mais le seul moyen, c'est que les citoyens prennent et expriment avec énergie la volonté de faire respecter la sûreté, la liberté, la propriété, et celle de se soumettre aux décrets de la convention nationale, celle enfin de ne point souffrir qu'il soit porté aucune atteinte ni à son indépendance, ni aux droits des individus.

Alors nous aurons unité de force, alors nous serons sûrs de vivre égaux et libres.

SUR L'ÉTENDUE
DES POUVOIRS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

SUR L'ÉTENDUE DES POUVOIRS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

QU'EST-CE que l'assemblée nationale? C'est une assemblée élue par le peuple pour le rétablir dans ses droits naturels (1).

(1) Il suffit de lire les cahiers de ce qu'on appelait autrefois le tiers-état, pour voir que telle était réellement l'intention des électeurs.

En se déclarant assemblée constituante, les députés aux états-généraux n'ont donc ni changé la nature, ni excédé les limites de leurs pouvoirs.

On aurait tort de dire que ce vœu n'est pas explicitement énoncé. Un vœu recueilli par sections séparées ne peut être une forme dans son expression, à moins qu'étant consultées, elles ne soient obligées de répondre dans des termes prescrits. Ainsi, exiger une autorisation explicite dans des circonstances semblables à celles où se trouvait la nation française, ce serait se réduire à l'impossibilité presque absolue de recueillir le premier vœu d'un peuple, et par conséquent à l'impossibilité

Elle a donc reçu de lui le pouvoir de faire tout ce qui était nécessaire pour établir une constitution égale et libre, pour détruire tout ce qui, dans les lois subsistantes, était incompatible avec une telle constitution, tout ce qui, dans les institutions anciennes, portait atteinte aux droits naturels des hommes.

Mais on ne peut abroger des lois, on ne peut détruire des institutions sans être obligé ou de les remplacer, ou de pourvoir du moins aux suites de cette destruction. Si on ne reconstruit pas un édifice inutile, du moins il faut en déblayer les décombres et applanir le terrein.

On ne peut établir une constitution libre sans r'accorder avec elle toutes les parties du système social. Si on change le moteur d'une machine, il faut en examiner toutes les pièces, il faut les mettre toutes en état

---

de le rétablir dans ses droits autrement que par la force.

La nation française a demandé unanimement la destruction de toutes les atteintes à ses droits; mais chaque portion séparée a exprimé celles de ces atteintes qui l'avaient frappée davantage.

d'obéir, sans se briser, à l'action de ce nouveau moteur.

Il est impossible de déterminer à quelles classes de lois l'exercice d'un tel pouvoir doit s'arrêter, et par conséquent de lui opposer d'autres bornes que le droit naturel des individus; et comme il faut que dans l'ordre social tout pouvoir ait des limites déterminées, c'est une déclaration des droits des hommes reconnue par le peuple, qui est ici cette limite. Ainsi, du moment où l'assemblée nationale a elle-même proclamé cette déclaration, où elle a été consacrée par l'acclamation universelle du peuple, l'assemblée a pu légitimement exercer toute la plénitude de son pouvoir.

On ne peut espérer, dans une révolution générale, qu'un plan complet de constitution puisse être présenté dans son ensemble; car il faudrait que le système des lois établies pût s'adapter à celui de la nouvelle constitution. Il faut au moins préparer l'exécution de ce plan; il faut que pendant qu'il se forme, il existe déja un pouvoir législatif indépendant, dont la constitution doit être l'ouvrage.

Pour que le pouvoir constituant pût ne pas se confondre avec le pouvoir législatif, il serait nécessaire que la volonté nationale les eût séparés en ne conférant au premier que la puissance de régler la constitution, la forme, l'action des divers pouvoirs; ou bien, il faudrait qu'une première constitution libre eût réglé d'avance la forme, et le pouvoir de l'assemblée chargée de la réformer elle-même.

Les premières conventions américaines sont dans le premier cas; celles qui les ont suivies sont dans le second.

Dans une constitution libre, le pouvoir exécutif est indépendant du pouvoir législatif; dans ce sens, qu'il est obligé d'exécuter les lois, non en vertu de la volonté du pouvoir législatif, mais en vertu d'une loi antérieure, de laquelle tous deux ont également reçu leur autorité et leurs fonctions, qui a fixé les droits et leurs devoirs respectifs.

Un pouvoir constituant, établi en vertu d'une loi antérieure, peut changer la forme du pouvoir exécutif, attaché aux législatures; mais si cette même loi a réglé le

pouvoir qui doit être chargé d'exécuter ses lois constitutionnelles, ce dernier pouvoir doit ne dépendre que de la puissance qui l'a créé.

Par exemple, si l'assemblée nationale actuelle, en déterminant qu'une convention nationale, convoquée dans tel temps ou dans telle circonstance, doit décréter une constitution nouvelle, réglait la forme et les fonctions du pouvoir chargé d'exécuter cette constitution, un tel pouvoir exécutif ne serait assujetti à la convention nationale qu'en vertu des lois imposées par l'assemblée actuelle.

Mais un premier pouvoir constituant, chargé par le peuple d'établir une constitution, est le principe unique de tous les autres pouvoirs; il ne peut en exister aucun que parce qu'il a voulu ou le conserver, ou le créer.

Il a le droit d'établir tous ceux qui sont nécessaires à l'accomplissement du devoir qui lui est imposé; et par conséquent le pouvoir qui exécute ses décrets doit être dans sa dépendance.

Par la même raison, qu'il est impossible

de séparer, dans une telle circonstance, le pouvoir constituant de celui de faire les lois, il est également impossible de séparer le pouvoir qui exécute la constitution de celui qui exécute les lois.

Ce dernier pouvoir, n'existant que par la constitution même, ne peut avoir toute son activité tant qu'elle n'est pas entièrement établie.

Il doit donc rester tout entier dans la dépendance du premier pouvoir constituant, jusqu'au moment où la constitution est complette. La délégation que ce pouvoir constituant a pu faire du pouvoir exécutif, ne peut lier que les législations qui doivent exister après lui, que le pouvoir constituant qui doit par la suite réformer son ouvrage, et pour lequel il peut ou créer un pouvoir exécutif particulier, ou régler le mode d'agir et les devoirs du pouvoir exécutif ordinaire.

Ainsi tombent toutes ces accusations d'usurper les droits du pouvoir exécutif ; comme si un pouvoir délégué pouvait avoir des droits contre un premier pouvoir constituant dans une constitution non encore terminée.

Ainsi tombent ces odieuses comparaisons entre l'assemblée nationale et le long parlement d'Angleterre; comme s'il pouvait y avoir quelque rapport entre la lutte de deux pouvoirs qui partageaient la nation, et l'action d'un pouvoir unique dont il est reconnu que tous les autres doivent émaner; comme s'il y avait la moindre ressemblance entre les principes fanatiques de l'hypocrite Cromwel, parlant au nom de Dieu à des enthousiastes, et les principes de droit naturel, proclamés par l'assemblée nationale au nom de la raison et de l'intérêt commun.

Si l'on considère ces maximes générales, relativement à un état où l'on reconnaît un chef héréditaire et non responsable du pouvoir exécutif, on voit qu'elles s'appliquent aisément aux agents nécessaires et responsables de ce même pouvoir; ainsi, la constitution doit les rendre dépendants de la loi, et non de la volonté du pouvoir législatif; mais tant que cette constitution se fait encore, ils doivent être sous la dépendance immédiate du pouvoir constituant, c'est-à-dire, choisis par lui, et révocables par sa volonté.

Comment, en effet, une constitution nouvelle pourrait-elle être établie par les interprètes de la volonté nationale, si ceux qui doivent exécuter cette volonté en sont indépendants ? Comment peut-il exister un droit d'agir isolé, même dans son principe, du droit de vouloir ? Sous une constitution libre, le pouvoir de faire les lois et celui de les exécuter obéissent à une volonté commune, à celle qui a formé la constitution. Sous une constitution qui se forme, c'est donc à la même volonté, à celle du pouvoir constituant, que le pouvoir exécutif doit encore obéir.

Objectera-t-on la difficulté d'obtenir de bons choix par le vœu d'une assemblée nombreuse ? Du moins est-il facile d'avoir un mode d'élection qui fixe les choix sur des hommes pénétrés des opinions dominantes dans l'assemblée qui forme le corps constituant. Du moins est-on sûr de diriger ces choix sur des hommes appelés par le suffrage du parti attaché à ces opinions. On aura donc des agents intéressés au succès de la constitution qu'ils sont chargés d'établir ; et cette unité de vues, entre ceux qui veulen*

et ceux qui agissent, n'est-elle pas la condition la plus nécessaire ; n'est-elle pas l'unique moyen d'établir la confiance, d'ôter tout espoir de résister avec avantage ?

Ces portions de pouvoir exécutif, confiées pour le temps où la constitution s'achève, ne peuvent promettre d'autre récompense que la gloire.

L'assemblée nationale deviendrait libre dans son choix ; elle pourrait, sans s'écarter de ses principes, choisir parmi ses membres, puisqu'ils ne tiendraient alors leurs fonctions que d'elle-même ; et ce patriotisme de théâtre, qui sacrifie les intérêts du peuple aux applaudissements de la multitude, n'aurait plus de prétexte pour soutenir un décret qui a porté un engourdissement si funeste dans toutes les parties de l'administration publique.

Si les suffrages de l'assemblée se réunissaient sur d'autres citoyens, ils seraient présentés à la nation honorés de la confiance de ses représentants, gage assuré de celle du peuple.

La destitution doit être également confiée

à l'assemblée ; mais on peut l'assujettir à des formes telles, qu'elle ait toujours lieu lorsqu'elle sera le vœu réfléchi de la pluralité, et qu'elle ne puisse être déterminée par une impulsion momentanée.

Cette mesure est la seule qui aujourd'hui puisse rendre au pouvoir exécutif l'exercice actif et libre de ses fonctions. Des ministres, choisis par le chef suprême de ce pouvoir, seront toujours exposés au reproche de vouloir augmenter sa puissance aux dépens de la liberté. S'ils n'agissent point, on accusera leur inaction ; s'ils agissent, on rendra leur activité suspecte. C'est à l'assemblée nationale que la confiance du peuple a voué une soumission entière. Faites donc en sorte que le peuple voie, dans ceux qui administrent, les organes de la volonté de ses représentants. On dira toujours que le ministre d'un roi l'a trompé, qu'il abuse de sa confiance, qu'il substitue sa volonté personnelle à celle du prince ; mais on ne le dira point des ministres d'une assemblée, et ces discours, sans effet dans la marche régulière d'une constitution

formée, suffisent pour répandre l'inquiétude et les alarmes lorsqu'il faut établir la constitution, lorsqu'il faut sans cesse porter partout une main réformatrice.

Dira-t-on qu'on écoutera le vœu présumé de l'assemblée nationale? Mais pourquoi substituer ce vœu à une véritable élection, puisqu'il ne peut en résulter ni la même confiance, ni la même dépendance exclusive de l'assemblée? Dira-t-on que l'assemblée a des moyens de faire destituer ceux qui s'écarteraient de ses vues? Mais n'est-ce pas toujours aux dépens de la paix, aux dépens de l'exécution de ses propres lois? Craindra-t-on les intrigues qui accompagneront une élection ou une destitution régulière plus que les intrigues produites par l'influence nécessaire de l'assemblée sur le choix ou le renvoi des ministres? Regardera-t-on comme un remède bien utile de déclarer que tel ministre a encouru la défiance de la nation? Pourquoi l'assemblée nationale, au lieu d'exercer un droit essentiellement attaché à son existence, s'en arrogerait-elle un qu'elle ne peut

avoir, celui de déclarer son opinion sur l'opinion d'autrui ? Qu'elle eût dit que les ministres ayant perdu sa confiance, elle ne pouvait leur confier l'exécution de ses décrets, alors elle n'eût usé que d'une partie de son pouvoir ; mais déclarer que telle est l'opinion de la généralité des citoyens, sans l'avoir constaté par l'examen des pétitions présentées par eux, c'est à la fois et manquer à sa dignité, et usurper un pouvoir qui ne peut appartenir à personne, celui de déclarer un fait non personnel, sans en avoir juridiquement rassemblé les preuves.

Les auteurs de cette idée ne peuvent donc se glorifier ni de l'excès de leur courage, ni de l'étendue de leurs lumières ; et il a dû être permis aux hommes dont le patriotisme est sincère, et dont la politique a pour base la justice et la raison, de voir avec regret qu'on eût élevé cette question, et d'en attendre la décision avec indifférence. En effet, pourquoi chercher à créer, à l'exemple de l'Angleterre, un parti ministériel et un parti de l'opposition ? Cette lutte n'est pas celle de la liberté contre le

pouvoir, mais un combat entre deux intrigues qui se disputent la puissance. C'est, d'un côté, l'hypocrisie du patriotisme, de l'autre, la corruption réduite en système. Si, après avoir mérité de servir de modèle dans les premiers traits de notre constitution, nous voulons modestement nous réduire au rôle d'imitateurs; si, après avoir pris des guides qui pensaient par eux-mêmes, nous préférons ceux qui puisent leurs idées dans la pratique des autres peuples, pourquoi ne pas suivre l'exemple de l'Amérique plutôt que celui de l'Angleterre? Là, on ne s'occupe point de combattre le pouvoir exécutif, parce qu'on a su le contenir par des lois, et par-là échapper aux prestiges du faux patriotisme comme aux entreprises de l'autorité.

Dira-t-on que la politique américaine est celle d'un peuple pauvre et simple dans ses mœurs? que la politique de l'Angleterre convient à un peuple riche et corrompu, en oubliant que cette politique, cause première de toute corruption, est l'infaillible moyen de la rendre à jamais incurable? Et

comme plusieurs décisions, sollicitées par la même influence, peuvent le faire croire, veut-on abjurer déja ces principes si nobles et si purs, sur lesquels nous avions espéré de voir s'élever l'édifice de la constitution française?

ADRESSE

A L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Pour que Paris forme partie d'un grand département.

ADRESSE

A L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Pour que Paris forme partie d'un grand département.

MESSIEURS;

Lorsque l'assemblée nationale, en abolissant les anciennes divisions de la France, a décrété d'en former une absolûment nouvelle, le désir d'établir la plus grande égalité entre tous les Français a dicté cette décision par laquelle vous avez voulu détruire tous les préjugés antiques, toutes les anciennes semences de rivalités, toutes les disproportions que le hasard avait établies entre les provinces, en un mot, tout ce qui pouvait tendre à séparer les citoyens; vous avez voulu que ces divisions, instituées seulement par la nécessité de partager les détails des fonctions publiques, ne fissent naître, ni des intérêts divers, ni un esprit particulier. Ainsi, la ville de Paris, en

demandant aujourd'hui à faire partie du département où son territoire se trouve placé, se conforme au vœu de l'assemblée nationale, elle demande à se confondre avec toutes les autres villes.

On a proposé d'accorder à la capitale de l'empire une distinction, à laquelle son immense population pouvait lui donner des droits, et de former d'elle seule, réunie à sa banlieue, un département particulier. Paris y eût gagné une dépendance plus immédiate de l'assemblée nationale et du roi. L'assemblée de ce département, formée presque en entier des citoyens de la capitale, eût été en quelque sorte une autre municipalité, chargée seulement de fonctions différentes. La ville de Paris eût été plus indépendante dans son régime intérieur. Le nombre des députés qu'elle peut avoir à l'assemblée nationale, lui eût été assuré; au lieu que, faisant partie d'un grand département, elle partagera seulement avec le territoire entier la concurrence pour un plus grand nombre de places. Cependant la pluralité de ses habitans immédiatement consultés, a cru que ces

avantages devaient être sacrifiés à des considérations plus importantes; et le vœu que nous vous portons, arrêté par l'assemblée des représentants de la commune, a été consacré par l'adhésion de la majorité des districts.

La ville de Paris ne désire point un département particulier, mais elle demande à faire partie d'un grand département; parce qu'alors la capitale, confondue avec ce grand département, dans ses relations, avec les divisions voisines, excitera moins de jalousie, n'aura plus l'air d'opposer le vœu, les intérêts d'une ville unique, aux vœux, aux intérêts d'une province entière. La ville de Paris désire qu'une liaison plus intime avec les pays qui l'environnent étouffe entr'elle et leurs habitants toute espèce de rivalité, et qu'une influence réciproque établisse une fraternité entière entre des hommes que des besoins communs ont unis par des rapports nécessaires.

Paris demande à faire partie d'un grand département, pour l'intérêt même de ses approvisionnements. Une ville qui nourrit tant d'hommes sur un espace si étroit, ne

peut être assurée, ni de subsistances, ni des denrées nécessaires à sa consommation, sans des magasins de bleds, de farines, de bois, de charbon, sans des établissements de moulins, sans de grands marchés de bestiaux.

Que ces magasins, que ces établissements appartiennent à la commune ou à des particuliers, que les approvisionnements soient faits en partie par le corps municipal ou abandonnés à un commerce libre; il est toujours également nécessaire que la ville de Paris ait des moyens prompts et certains de veiller à leur sûreté, de garantir la propriété, et de ceux à qui ces établissements appartiennent, et de ceux à qui les denrées qui en sortent, ont été vendues, de protéger enfin la tranquillité des transports. Il est donc à désirer que ces établissements soient réunis sur un territoire soumis à une même autorité, à une autorité qui ne soit pas étrangère à la ville de Paris. Or, on obtiendra cet avantage en laissant Paris appartenir au grand département dans lequel il est enclavé. Il est bien plus facile d'y rassembler la plupart des magasins,

des établissements que nécessite l'approvisionnement de la capitale, et ceux qui existent déja sont presque tous placés dans ce département.

Les avantages que cette distribution de la France promet à la capitale, deviendront d'autant plus grands, qu'il sera possible de s'abandonner davantage aux secours d'un commerce libre, parce qu'enfin des administrateurs pourraient à la vérité, avec plus d'embarras et de dépenses, rassembler sur un petit territoire ces établissements nécessaires; mais un commerce libre cherchera les lieux où ces établissements seraient le moins coûteux, où les terreins seraient moins chers, sans que cependant la célérité et la facilité des transports souffrissent trop de l'éloignement. Un département convient donc mieux qu'une banlieue aux combinaisons d'un commerce libre.

Enfin, lorsque la population est immense, il faut, sans gêner la liberté, quand bien même on n'ajouterait rien aux secours du commerce, avoir des soins de prévoyance, veiller pour savoir si ces secours suffiront contre les divers accidents des saisons, si

des évènements imprévus n'ont pas fait tarir une partie de leurs sources; et pour que cette surveillance soit utile, il faut qu'elle puisse s'étendre immédiatement sur une plus grande étendue de terrein.

Si, pour une partie de ces soins, la municipalité de Paris a besoin de l'autorité de l'assemblée de département ou de son directoire, nous ne pouvons regarder cette autorité comme étrangère, quand bien même les habitants de Paris n'y seraient qu'en petit nombre. En effet, les membres de ce directoire, puisqu'ils seraient résidents à Paris, auraient, relativement aux subsistances, les mêmes intérêts que nous; et malgré les terreurs qu'on a pu répandre, malgré quelques évènements dont nous avons gémi les premiers, les approvisionnements préparés au loin pour la capitale doivent naturellement contribuer à répandre l'abondance dans les pays qui l'entourent.

La ville de Paris, en désirant, pour l'intérêt de ses approvisionnements, d'être comprise dans un grand département, ne demande donc point à exercer l'empire sur

ses voisins, comme on a paru l'en soupçonner; c'est la liberté, c'est la sûreté qu'elle réclame.

On a dit que l'assemblée du département pourrait n'être pas toujours à Paris; mais l'intérêt de ce même département est que cette assemblée réside dans la capitale, dans ce centre de toutes les grandes affaires, dans cette ville où des motifs pressants appellent presque tous les Français; mais les habitants de Paris et de sa banlieue font plus de la moitié de la totalité du territoire; mais quelque ville que l'on choisisse, tous ceux qui n'étant point placés dans le voisinage le plus prochain de cette ville, n'ont pas avec elle des relations intimes, accorderaient même la préférence à Paris; et l'assemblée nationale ne sacrifiera point l'intérêt d'un département entier, au désir d'une ou deux des villes qu'il renferme.

On a dit que Paris ne donnerait peut-être à l'assemblée de département, qu'un petit nombre de membres, mais on l'a dit d'après un décret de l'assemblée, qui suppose une sorte d'égalité entre ce qu'elle a nommé des districts, puisqu'elle donne

de droit à chacun un nombre égal de membres. Nous devons donc croire que l'assemblée nationale suivra pour Paris les conséquences du principe de justice qui a déterminé cet article de son décret ; nous pourrons lui en présenter les moyens, sa sagesse lui en suggèrera d'autres, et tout ce qu'elle a fait pour le bien général de la France, nous fait une loi de nous reposer avec confiance sur ses lumières et sur sa justice.

Nous nous flattons qu'elle verra, dans ce désir de n'être pas distingués du reste de la France, un sentiment conforme à l'esprit de ses décrets et digne de son estime ; et si, dans la suite des détails du plan de notre municipalité, dans l'organisation des pouvoirs qui doivent lui être confiés, nous avons quelques demandes à former, elle verra que nous nous y bornerons comme aujourd'hui, à lui parler de nos besoins, de ce qu'exige l'intérêt commun de la nation toujours lié avec le nôtre ; elle verra que les mots odieux de prérogatives, de privilèges sont bannis de la langue des habitants de Paris, comme de celle de tous les Français, et que personne ne désire plus que nous

de les voir ne former désormais qu'un peuple de frères, entre lesquels il n'existe plus aucun droit d'aînesse. Il faut dans un grand empire un centre commun, où se traitent toutes les affaires générales, où les pouvoirs qui agissent sur la nation entière, soient constamment réunis. L'unité des opérations, l'économie, la prompte expédition des affaires, les calamités que produit nécessairement tout changement dans les rapports établis entre les peuples de l'état, la sûreté même de la chose publique l'exigent impérieusement. Paris jouit de l'honneur d'être la capitale de la France depuis l'origine de la monarchie, et nous croyons pouvoir dire sans orgueil que, par sa conduite dans cette heureuse révolution, Paris n'a point mérité de le perdre. On a regardé les grandes capitales comme le fléau des empires ; sans doute que, sous un gouvernement despotique, ou même dans une république livrée à des partis, elles ne sont que des foyers de corruption et d'intrigue. Mais, pourquoi juger de ce qui doit arriver sous des institutions sages, par ce qu'on a observé sous des institutions vicieuses ? Dans un état

gouverné par des lois égales et justes, une capitale régie par ces mêmes lois, ne doit, ne peut être que le centre des lumières, la sentinelle qui veille à la conservation des droits de tous, le lieu commun de toutes les provinces, le modèle du respect pour l'autorité légale, et le boulevard de la liberté.

Daignez donc, messieurs, accueillir nos justes et respectueuses réclamations, et ne douter jamais que nous ne soyons également disposés, quelle que puisse être votre décision, à donner l'exemple de la reconnaissance ou celui de la soumission.

SUR LA FORMATION

DES COMMUNES.

SUR LA FORMATION DES COMMUNES.

UNE commune est formée par la réunion des citoyens à qui la proximité de leurs habitations a donné des intérêts communs et fait sentir l'utilité de former entr'eux une association. C'est donc une convenance naturelle qui détermine l'existence et qui fixe les bornes d'une commune; ce qui la distingue des autres divisions du territoire, instituées par la loi, pour la facilité de l'administration.

Il résulte de cette définition,

1°. Que le pouvoir d'une commune, borné à son territoire, ne s'étend qu'aux actions, aux droits, aux intérêts de ses membres considérés comme tels, et non comme hommes, comme membres de l'état.

2°. Que si la puissance législatrice a réglé par des principes généraux, et soumis à des lois uniformes des objets qui intéressent la généralité des communes comme telles, chaque commune particulière doit, dans

l'exercice de son pouvoir, se conformer à ces principes généraux, ne pas s'écarter de ces lois uniformes et se borner à des réclamations, si ces principes généraux ou ces lois lui paraissent blesser ses droits ou ses intérêts.

3°. Qu'aucun règlement définitif, fait par une commune, ne peut être obligatoire pour ses membres, ou pour ceux qui se trouvent sur son territoire, qu'après avoir été décrété par la puissance législatrice, parce qu'il appartient à cette puissance seule de juger si ce règlement ne contient rien de contraire, ni aux droits des habitants de la commune, comme hommes ou comme membres de l'état, ni aux droits d'une autre commune ou des autres citoyens, ni enfin aux lois générales de la nation. Mais que l'autorité de la commune suffira pour rendre obligatoire jusqu'à la décision de la puissance législatrice, des règlements susceptibles par leur nature d'une exécution provisoire.

4°. Que la puissance législatrice doit borner l'exercice de son pouvoir, sur les objets qui intéressent une commune en particulier,

à donner l'autorité de loi aux règlements faits par cette commune pour elle-même, si, quand ils lui auront été présentés, elle les trouve nécessaires et justes, parce que la puissance législatrice a droit sur les citoyens comme hommes, comme membres de l'état, comme membres d'une commune en général, et non comme membres de telle commune en particulier.

5°. Qu'une commune a non-seulement, comme toute autre association libre, le droit de réclamer auprès de la puissance législatrice, lorsqu'elle croit que ses droits ou ceux de ses membres ont été violés ou sont menacés, mais qu'elle a le droit de présenter le vœu de la majorité comme un vœu commun.

6°. Que le pouvoir de la commune doit s'exercer sur les objets suivants :

I. La sûreté des citoyens; ce qui renferme d'abord le droit d'employer une force publique pour assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois dans le territoire de la commune, et ensuite les précautions nécessaires pour prémunir les citoyens contre les dangers auxquels, vu leur réunion dans un tel lieu, ils peuvent être exposés, soit

de la part des choses, soit de la part des hommes.

II. Les règles suivant lesquelles les citoyens doivent jouir des choses qui appartiennent à tous d'une manière indivisible, soit par leur nature même, comme les rues, les chemins, les ponts, les canaux ou rivières navigables, les fontaines publiques; soit en vertu d'institutions particulières, comme les marchés, les foires, les jardins, les promenades, les lieux dont l'entrée est ouverte en payant, etc.

III. Les règles générales auxquelles on doit assujettir certaines actions des citoyens qui, ne portant par elles-mêmes aucune atteinte aux droits d'autrui, n'étant même qu'un exercice de la liberté naturelle, et ne devant point en conséquence être soumises aux lois générales, peuvent cependant devenir nuisibles à autrui par l'effet de la réunion des hommes dans un même lieu, et des rapports plus étroits que cette réunion établit entr'eux.

IV. La création et l'administration des établissements publics spécialement destinés à l'utilité des membres de la commune.

V. Le droit de fixer et de régler les dépenses publiques, l'administration des fonds destinés à ces dépenses par le vœu de la commune avec l'approbation de la puissance législatrice; le droit de se procurer les fonds par un emprunt antérieurement à cette approbation dans les circonstances urgentes et graves, la conservation, l'administration et l'emploi des biens qui peuvent appartenir à la commune.

VI. La fixation et les directions des travaux publics, destinés à l'utilité spéciale de la commune et exécutés à ses frais.

VII. Le soin de l'éducation publique, à l'exception des établissements faits dans l'enceinte de la commune, par la province à qui elle appartient ou par la nation.

7°. Qu'une commune a le droit de choisir la forme de sa constitution avec l'approbation de la puissance législatrice, et en se conformant aux lois générales de l'état.

8°. Que la commune tirant son origine de la proximité des habitations, le droit de citoyen y doit particulièrement dépendre du domicile.

9°. Que l'identité d'intérêt étant le

fondement de la réunion des hommes en communes, la totalité de chaque commune doit être assujettie aux mêmes lois sans aucune distinction personnelle ou de territoire, et gouvernée par un pouvoir unique, à la formation duquel tous les citoyens et toutes les parties du territoire contribuent avec égalité; de manière que si l'étendue de la commune oblige à des divisions dans lesquelles il convienne de placer des pouvoirs exécutifs particuliers, ces pouvoirs soient toujours dépendants d'un pouvoir exécutif général, et que si chacune de ces divisions fournit des membres à un corps commun, réglementaire ou administratif, ces membres n'exercent de pouvoirs qu'en commun, et au nom de la généralité de la commune.

10°. Que le grand nombre des habitants, les pertes auxquelles on les exposerait en les détournant de leurs occupations personnelles, le danger de laisser l'autorité entière entre les mains de ceux qui peuvent disposer de leur temps; c'est-à-dire, des riches et des gens oisifs, ne permettant pas à la généralité des citoyens d'exercer

immédiatement tous ses droits, et la forçant de les confier à des représentants, les citoyens ne peuvent cependant perdre jamais celui d'élire leurs représentants et leurs officiers, soit en réunissant les voix des assemblées séparées, soit en élisant par division, soit même en nommant des électeurs; mais avec les deux conditions, qu'il y ait une égalité entière entre les citoyens des diverses divisions, et que les assemblées formées par ces électeurs, soient réduites à cette fonction unique.

11°. Que les citoyens doivent conserver, non-seulement le droit de s'assembler pour élire et celui de faire des pétitions qui leur appartient comme hommes et comme membres de l'état, mais de plus celui de pouvoir s'assembler, et de former un vœu commun, même dans le cas où ils seraient divisés en plusieurs sections, avec cette condition que l'époque des convocations, les circonstances où elles doivent avoir lieu, la forme de ces assemblées, la manière d'en déduire un vœu commun, et de le présenter à la puissance législatrice suprême, soient soumises à des règles qui empêchent

ces assemblées de nuire à la tranquillité publique, à l'exécution des lois établies et à l'unité de pouvoir, essentielle à toute commune.

12°. Qu'il est particulièrement nécessaire de fixer une forme suivant laquelle un certain nombre de ces assemblées puisse demander une révision de la constitution municipale; révision qui alors ne puisse leur être refusée, même par la puissance législatrice, et qui l'est également essentiel de déterminer d'avance suivant quelle forme cette révision devra être faite.

SUR LA NÉCESSITE

DE FAIRE RATIFIER

LA CONSTITUTION

PAR LES CITOYENS,

ET

SUR LA FORMATION

DES COMMUNAUTÉS DE CAMPAGNE.

SUR LA NÉCESSITÉ

DE FAIRE RATIFIER

LA CONSTITUTION

PAR LES CITOYENS.

EXAMEN DE CETTE QUESTION :

Une nation peut-elle conférer à une assemblée le pouvoir de lui donner une constitution, ou celui de l'accepter en son nom, sans se réserver le droit de la ratifier immédiatement, ou doit-elle se réserver ce pouvoir ?

I.

J'OBSERVERAI d'abord que si on examine cette question uniquement d'après le droit, on ne peut entendre ici qu'un consentement individuel, donné ou refusé par tous les citoyens ; car il est évident que si un village, par exemple, peut donner à une

assemblée, élue par lui, le droit de faire ou d'accepter une constitution, plusieurs villages peuvent le donner à une assemblée commune, et que, de degrés en degrés, une nation peut le confier à ses représentants. Mais on peut aussi traiter la même question d'après des principes d'utilité, et alors on peut demander s'il n'est pas utile que la constitution faite dans une assemblée nationale soit ratifiée dans une convention de représentants de chaque province?

II.

Il faut distinguer le pouvoir de donner une constitution et celui de l'accepter; dans le premier cas, les membres sont élus avant que la constitution soit faite, et l'on se soumet d'avance à celle qu'ils feront; dans le second, on élit les membres pour approuver ou rejeter une constitution déjà connue. Ce qui forme une différence essentielle, parce que dans le second cas, les limites du pouvoir sont plus déterminées, et qu'on peut élire les membres de cette convention d'après une connaissance plus certaine de leurs

intentions et de leurs opinions. Ainsi, on peut demander si une nation doit séparer le droit de former une constitution du droit de la ratifier, et le confier à deux assemblées différentes? Je vais examiner ces différentes questions.

III.

Il serait absurde de supposer qu'une nation conférât à une convention le pouvoir de faire une constitution quelconque pour un temps indéterminé; il faut donc que le pouvoir de cette convention soit borné, quant à son étendue, et quant à la durée des lois qu'elle est chargée de faire.

Les bornes du pouvoir de toute convention doivent être une déclaration des droits, dont elle ne puisse violer aucun des articles.

Les bornes de la durée des lois constitutionnelles ne doivent pas s'étendre au delà d'une génération.

En effet, on peut regarder comme unanimement reçue toute loi acceptée par la pluralité d'une nation, parce qu'on peut supposer que, vu la nécessité de recevoir la loi ou de la rejeter, et celle de préférer

l'opinion du plus grand nombre, ceux qui rejetaient une loi proposée ont cependant formé le vœu de s'y soumettre, si elle était conforme à l'opinion de la pluralité. Ainsi, l'approbation donnée à une loi par cette espèce d'unanimité, peut s'étendre à tout le temps où ceux qui existaient à cette époque, continuent de former la pluralité, puisque tous ont pu consentir à se soumettre à cette loi pour ce temps. Mais cette approbation cesse d'avoir la même valeur lorsque ces individus ne forment plus la pluralité de la nation.

La durée de toute loi constitutionnelle a donc pour véritable limite le temps nécessaire pour que la moitié des citoyens existants au moment de l'acceptation de la loi ait été remplacée par de nouveaux citoyens; espace facile à déterminer, et qui est de vingt ans environ, si la majorité est fixée à vingt-un ans; de dix-huit, si elle est fixée à vingt-cinq. La même observation a lieu pour une constitution faite par une convention, parce que dans ce cas, la pluralité des citoyens, et par elle l'unanimité, ont consenti à se soumettre à cette constitution.

Cette détermination de la plus grande durée que l'on puisse donner à une loi irrévocable, me paraît importante ; car personne n'ose plus soutenir qu'il puisse exister légitimement de lois perpétuelles : mais il serait également déraisonnable et dangereux que toutes les lois pussent être révoquées à tous les instants. Il aurait donc fallu donner à certaines lois une durée arbitraire ; ce qui renferme encore un inconvénient. Supposons, en effet, que cette durée soit fixée à dix ans ; le citoyen qui est obligé d'obéir à ces lois, sans avoir concouru à leur formation, pourrait demander pourquoi il est privé de ce droit, parce qu'il a obtenu le droit de cité lorsque la loi n'a que six ans de date ; tandis qu'un autre citoyen qui obtiendra le droit de cité la onzième année, jouira sur le champ du pouvoir de la discuter et de la réformer.

La fixation du terme où toute loi doit être irrévocable dépend de deux éléments : d'abord de l'âge où l'on fixe la majorité, âge qui doit être celui où la raison est formée, et dépendre par conséquent des progrès de l'éducation et des lumières,

ensuite de l'ordre de la mortalité. Mais en suivant les principes que j'ai exposés, chaque convention, chargée de la constitution doit déterminer le premier élément; le second, est un point de fait : ainsi, chacune de ces conventions pourra fixer la durée des lois, d'après des principes dont aucun n'est arbitraire.

IV

Quand bien même une nation ne pourrait renoncer au droit de ratifier immédiatement les lois constitutionnelles, elle est nécessitée à donner à une convention le pouvoir de régler la forme de cette ratification, ou du moins la manière de délibérer sur cette forme.

V.

D'après ces réflexions nécessaires pour bien fixer l'état de la question, examinons d'abord, si une nation peut abandonner le droit de ratifier sa constitution, ou si elle doit se la réserver, et ensuite à qui il serait plus utile de le confier. Une nation peut, sans blesser les droits des individus, faire

exercer en son nom tout droit limité, quant au temps et à l'objet, quand elle ne trouve pas utile de l'exercer par elle-même. Ce principe me paraît incontestable, et il le devient plus encore, s'il s'agit d'un pouvoir que la nation n'exercerait pas réellement, quand même elle se le serait réservé; d'un pouvoir qu'elle ne pourrait pas exercer d'une manière efficace.

VI.

Or, 1°. quand une nation se réserverait le pouvoir de ratifier la constitution, elle ne l'exercerait point réellement. On peut assurer en effet, sans crainte de se tromper, que vu l'état actuel de l'éducation, la pluralité des citoyens n'est pas assez éclairée pour juger un plan de constitution, puisque pour le juger, il faudrait connaître les motifs de chaque disposition, et en peser les conséquences; et que les idées nécessaires pour juger ces motifs, pour connaître ces conséquences, manquent à la pluralité des citoyens. La ratification immédiate ne serait donc pas réelle; la nation paraîtrait avoir exercé un droit, et elle ne l'aurait

pas exercé. Qui l'exercerait donc alors ? Ce seraient ceux qui, dans chaque assemblée générale de citoyens, auraient sur les esprits l'autorité momentanée que leur donneraient leur éloquence, leur réputation, leur considération personnelle. La question est donc de savoir, s'il est plus utile pour la nation de remettre son droit à des hommes choisis par elle exprès pour l'exercer, ou de le laisser saisir par ceux qui auront l'art de s'en emparer.

VII.

Si une grande nation se réservait le pouvoir d'accepter immédiatement la constitution, elle ne pourrait en faire usage de manière à obtenir une décision. En France, par exemple, comment environ quarante mille assemblées exprimeraient-elles un vœu sur un plan nécessairement assez compliqué ? Leur proposera-t-on seulement de dire : sur la totalité du plan, j'*accepte* ou je *refuse*? Alors, si par malheur le refus avait la pluralité, il faudrait que la convention, chargée de faire la constitution, cherchât, dans les mémoires qui contiendraient les

motifs de ce refus, à deviner quel est le vœu commun. Supposons maintenant que vingt-deux mille assemblées aient refusé, par des motifs différents ou contradictoires, qui répondra que sur dix-huit mille qui avaient accepté, celles qui adopteront les changements conformes au vœu de douze, de quinze mille de celles qui avaient refusé d'abord, seront en assez grand nombre pour qu'il en résulte une décision? On pourra donc se voir obligé de consulter de nouveau; et qui sait ce que cette méthode peut consommer de temps et produire de troubles ?

Consultera-t-on sur des articles séparés? Alors les articles qui seront adoptés par la pluralité formeront une constitution incomplette, et il faudra la compléter en changeant successivement les autres articles, jusqu'à ce qu'on soit parvenu à un résultat suffisant. Or, il n'est personne qui ne sente qu'une telle constitution manquera nécessairement d'ensemble. Quoiqu'adoptée en détail par la pluralité, elle sera peut-être fort éloignée d'en exprimer le véritable vœu.

Il est très-difficile de connaître même celui d'une assemblée de cent personnes sur un objet un peu compliqué. J'en ai développé les raisons dans un autre ouvrage. (Voyez l'*Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales*). Mais la discussion commune, les explications qu'elle entraîne, la promptitude, la facilité des communications, font qu'on parvient à un résultat qui, s'il n'exprime point ce vœu, peut du moins en approcher. Ici les assemblées sont séparées, et la difficulté d'obtenir un vœu devient presque insurmontable.

VIII.

Après être convenu qu'une nation ne doit pas réserver aux citoyens le droit immédiat d'accepter ou de refuser la constitution, on peut demander si, lorsqu'elle a chargé une assemblée de lui en donner une, elle doit confier à une autre assemblée le droit de ratifier la constitution proposée par la première ?

Ou il faut accorder à cette nouvelle convention le pouvoir de changer ce qu'aura

fait la première ; et il en résulte qu'il faudra en nommer une troisième pour ratifier ces changements, et ainsi de suite. Ou il faut établir que la première fera elle-même les changements pour les renvoyer à la seconde ; méthode longue, et qui conduirait difficilement à une constitution bien combinée. D'ailleurs, la première assemblée ne serait alors qu'un grand comité de rédaction, chargée de présenter à la seconde les articles sur lesquels elle doit prononcer. Ce moyen ne peut donc être regardé comme bon en lui-même.

Cependant, si la première assemblée avait de véritables vices dans sa représentation, alors elle pourrait borner son droit, relativement aux lois constitutionnelles, à régler la forme sous laquelle serait formée la convention chargée de les rédiger, et à faire une constitution provisoire, jusqu'à ce que la nouvelle assemblée en ait établi une plus durable.

Il se présente ici de nouvelles difficultés. Une assemblée législative fera partie de cette constitution provisoire, et on peut statuer, ou que cette assemblée législative

sera la même que la convention, ou qu'elle en sera séparée. Sans doute, dans un ordre durable, la convention, qui, à certaines époques, doit revoir les lois constitutionnelles, doit être séparée du pouvoir législatif ordinaire; sans une telle institution, il ne peut y avoir, dans une nation, ni droit, ni véritable liberté. Il n'y existe qu'une autorité de fait qui peut être combinée de manière à ce que les droits soient respectés, la liberté civile assurée, les lois faites pour l'utilité générale; mais il n'y existe point d'autorité de droit, d'autorité vraiment obligatoire, autrement qu'en vertu du devoir de ne pas troubler la paix publique sans des motifs très-puissants.

Mais au moment de la formation d'une constitution nouvelle, la co-existence de ces deux assemblées ne serait-elle pas un mal? Serait-elle compatible avec la paix, avec la tranquille exécution des lois établies? Si, au contraire, on convoque une nouvelle assemblée qui soit à la fois et puissance législative, et convention chargée de revoir la constitution, on ne fait que substituer une assemblée où la représentation est

régulière, à une assemblée où elle l'était moins. Or, dans la position présente de la France, ne serait-ce pas attacher un trop grand prix aux vices de la représentation actuelle? N'est-il pas évident que la presque totalité de la nation a revêtu les députés du pouvoir de faire une constitution? D'ailleurs, excluera-t-on de cette convention nouvelle les membres de l'assemblée nationale actuelle? Alors la convention sera composée d'hommes intéressés à critiquer, à détruire l'ouvrage de ceux qui leur avaient été préférés. Si on ne les exclut pas, ils y auront une grande influence, et tous les débats qui auront pu agiter l'assemblée actuelle reparaîtront avec l'espérance d'obtenir des décisions contraires. Si la convention nouvelle est séparée de l'assemblée législative, établie par l'assemblée actuelle, les membres de celle-ci se partageront-ils entre les deux assemblées, dans l'une, pour exécuter les résolutions auxquelles ils ont contribué, dans l'autre, pour les juger et les réformer? Partout il se présente des obstacles, partout l'esprit de parti semble naître de chacune de ces dispositions.

IX.

On a proposé de faire ratifier la constitution par les provinces. Cette opinion ne peut être fondée sur l'idée que chaque province forme un corps de citoyens qui a des droits à part : car elle ne serait vraie que de quelques provinces qui ont toujours eu une administration particulière. Les autres ne forment point encore de véritables associations, consacrées par l'habitude et par des lois communes.

D'ailleurs, ces provinces ne demanderaient pas seulement à ne se soumettre qu'à la pluralité des provinces, mais elles prétendraient au droit d'accepter ou de refuser pour elles seules, ce qui devient une question d'un genre différent.

On peut prétendre seulement que le vœu de l'assemblée actuelle sur la constitution doit être ratifié par les commettants immédiats des députés, c'est-à-dire, par les assemblées qui les ont élus. Il se présente encore ici de grandes difficultés. Fera-t-on vérifier par ordres séparés une constitution

qui détruira cette distinction aussi impolitique qu'injuste? Faudra-t-il le vœu unanime des trois ordres pour former celui d'un bailliage, ou le vœu de deux ordres seulement? Comptera-t-on les voix des bailliages, ou celles des assemblées? De quelque manière qu'on décide ces questions, n'est-il pas évident qu'un vœu ainsi recueilli ne sera pas un vœu vraiment national, et qu'il n'y aura aucune égalité de droits entre les citoyens? Réunira-t-on les ordres? Mais où est l'égalité entre des nobles et des ecclésiastiques personnellement appelés, et des députés des communes, ou de certains corps ecclésiastiques? Les députés de la pluralité des citoyens ne seront-ils pas en moindre nombre dans plusieurs assemblées? Aura-t-on recours à des conventions provinciales, formées exprès? J'ai déja observé que, quant au droit, la sanction de ces conventions n'ajouterait rien à celle d'une assemblée nationale, autorisée à faire la constitution, parce que si les citoyens ont le droit d'accorder à une convention provinciale l'autorité de ratifier une constitution, ils ont celui d'en charger une assemblée nationale.

Sans doute, si la possibilité en était réelle, il serait juste que toutes les lois fussent ratifiées dans toutes les divisions d'un état, même jusqu'à celles où la généralité des citoyens peut se réunir, et ce serait de plus une institution très-utile, peut-être même nécessaire pour assurer le maintien des droits des hommes dans toute leur intégrité.

J'ai esquissé dans un autre ouvrage (voyez les *Lettres d'un Bourgeois de New-Haven*, tome 2 de cette division,) le plan des moyens par lesquels on pourrait faire concourir immédiatement tous les citoyens à la confection des lois. Mais ce qui sera un jour praticable, ce qui dans vingt ans pourra commencer à s'établir, lorsqu'il sera question de soumettre à un nouvel examen la constitution qui va se former, serait-il sage aujourd'hui? Si on exige une grande pluralité des provinces, dans quel temps peut-on se flatter d'obtenir cette pluralité? Si on se contente de la pluralité simple, quelle autorité aura une constitution nouvelle, que presque la moitié des pays qui doivent s'y soumettre auront rejetée?

Oublie-t-on que pour consulter les provinces sous cette forme, il faut supposer d'abord qu'elles aient accepté la nouvelle constitution qui leur sera donnée, qu'elles aient formé ces assemblées nouvelles? N'est-il pas évident que, sans nuire au droit, la ratification d'une convention où toutes les provinces enverraient des députés serait dans ce moment préférable à cette ratification partielle? N'est-il pas probable, pour l'adoption d'une constitution nouvelle, qu'elle exprimerait encore mieux le vœu national, qu'il ne le serait par la seule pluralité des assemblées de la pluralité des provinces? Or, nous en avons déja montré les inconvénients, même de cette convention nouvelle. Elle serait, sans doute, le moyen le plus praticable d'obtenir une ratification, si on le jugeait nécessaire; mais nous croyons avoir prouvé qu'elle ne l'est pas. Je n'ajouterai qu'un mot : l'adoption provisoire de la constitution, donnée par l'assemblée nationale actuelle, est indispensable, parce qu'une nation ne peut subsister sans constitution. Jusqu'où cette adoption provisoire doit-elle s'étendre? Au moins

jusqu'au temps où elle aura été, ou confirmée, ou remplacée par une autre constitution. Au lieu de cette durée indéfinie, où des troubles sans cesse renaissants arrêteraient à chaque pas la marche de l'assemblée législative, je propose seulement de porter la durée de la nouvelle constitution jusqu'au terme où, dans le droit, elle cesserait d'être légitime. Ce terme est de dix-huit ou vingt ans; et en parcourant toutes les branches de la législation et de l'administration, en considérant tout ce qu'il faut créer, tout ce que l'établissement de la constitution actuelle entraînera de changements, en observant combien il est nécessaire d'établir entre les citoyens de nouveaux liens, de substituer des principes d'union aux principes de subordination qui servaient à maintenir la paix, aussi nécessaire au bien-être des citoyens, que la liberté, qui est aussi un de leurs droits; je ne trouve point cet espace trop long, et je craindrais plutôt qu'une réforme plus prompte, loin de conduire à une constitution meilleure, ne nous conduisît à une constitution plus vicieuse.

X.

Enfin, simple citoyen, n'ayant reçu aucun pouvoir, et obligé de me soumettre aux lois qui seront établies, je m'interroge moi-même, et je me demande : quels sont ici mes intérêts ? N'est-ce point de n'être pas soumis à une constitution qui viole quelqu'un de mes droits, et non de n'être pas soumis à une constitution dont quelques articles blessent mes opinions ?

De quelque manière qu'elle fût faite, il est vraisemblable qu'il y en aurait beaucoup que je n'approuverais point. Mais est-ce la pluralité de ceux qui peuvent avoir une opinion, ou la pluralité de ceux à qui les citoyens ont accordé leur confiance, qui doit ici l'emporter ? Suis-je bien sûr, moi, qui n'ai point obtenu cette confiance, de juger le travail des représentants avec une entière impartialité ? Ne serais-je point entraîné vers de fausses idées de perfection, par la vanité de paraître plus digne de l'honneur qui m'a été refusé ? Est-il bien certain que de légères imperfections dans

la constitution, fassent, dans les vingt ans pendant lesquels elle peut légitimement subsister sans pouvoir être réformée, plus de mal qu'il n'en résulterait d'un retard peut-être de plusieurs années, pendant lequel la France serait sans constitution ou n'aurait qu'une constitution incertaine? Si mes droits, si ceux de mes concitoyens sont blessés, sans doute je dois les réclamer avec force; je ne dois pas craindre de retarder l'établissement d'une constitution injuste, puisque je dois, au contraire, désirer qu'elle ne s'établisse jamais. Mais si mes droits sont respectés, quel autre intérêt peut balancer celui de la paix, celui de voir bientôt rétablir le règne des lois?

XI.

Qu'ai-je donc à demander? Deux choses seulement: 1°. que la déclaration des droits renferme la fixation de l'époque où les lois constitutionnelles pourront être réformées par un pouvoir distinct du pouvoir législatif; que cette déclaration soit publiée avant la constitution, et que tous les citoyens soient appelés à dire, non qu'elle est bien

ou mal rédigée, mais qu'elle ne renferme point de principes contraires aux véritables droits des hommes, mais qu'elle n'en a omis aucun. Or, tous les citoyens peuvent prononcer sur ces deux objets.

2°. Que la constitution soit présentée aux citoyens, non pour dire qu'elle est bien ou mal combinée, mais pour dire, ou qu'elle ne renferme rien de contradictoire à la déclaration de nos droits, ou que tel article y est contraire, et tous les citoyens peuvent encore répondre à ces questions.

Alors ceux qui ont formé la déclaration des droits, ceux qui ont rédigé la constitution, réformeraient l'une et l'autre, d'après les diverses réclamations qui pourraient s'élever, et les proposeraient de nouveau. Il est facile ici, non-seulement de connaître, mais de prévenir le vœu commun. Il ne s'agit point d'opinions plus ou moins arbitraires, de discussions politiques, peut-être de querelles d'amour-propre; il ne s'agit que des droits de tous, que tous se font un devoir de respecter, dont tous les citoyens sont intéressés à empêcher, à réparer les violations.

Les articles de la constitution qui peuvent attaquer les droits, sont en petit nombre ; et sont nécessairement les plus simples.

Que dans l'admission au droit de cité et dans la jouissance de ce droit, l'égalité soit scrupuleusement respectée.

Que la même égalité subsiste dans l'assemblée nationale ; que les diverses provinces soient proportionnellement représentées d'après un principe conforme à l'égalité naturelle ; que le pouvoir judiciaire soit indépendant de toute autorité, mais soumis à la loi ; que le gouvernement, également soumis à la loi, ne puisse, ni faire des lois, ni en dispenser, ni exercer une autorité arbitraire. Alors les droits sont en sûreté, et les lois constitutionnelles peuvent être plus ou moins bonnes, mais ne peuvent plus être injustes.

Je ne propose point aux citoyens de se soumettre pour toujours à une constitution peut-être tyrannique, je leur propose de se soumettre, pour un temps, à une constitution qu'eux-mêmes auront reconnue ne rien renfermer de contraire à leurs droits.

XII.

L'ordre social n'aura vraiment atteint le degré de perfection auquel on doit tendre sans cesse, qu'à l'époque où aucun article des lois ne sera obligatoire qu'après avoir été soumis immédiatement à l'examen de tout individu, membre de l'état, jouissant de sa raison, et n'étant ni appelé en jugement pour un crime, ni privé de ses droits par une condamnation légale; et que chacun des citoyens ayant prononcé que cet article renferme ou ne renferme pas une atteinte à ses droits, la pluralité aura décidé en faveur de l'article proposé suivant une forme réglée par une loi antérieure. Alors, plus les hommes s'éclaireront, plus l'exercice de ce droit individuel s'étendra; car si toutes les lois ne sont pas de simples conséquences des droits de l'homme, bien entendus, si quelques-unes de leurs dispositions sont dictées par des règles de prudence ou d'intérêt commun, toujours un peu arbitraires, c'est que les hommes ne sont pas encore assez éclairés. De même qu'attribuer

au hasard un évènement, c'est seulement avouer qu'on ignore les causes qui le déterminent ; se décider arbitrairement dans les lois, d'après des motifs vagues de convenance, c'est avouer qu'on ignore ce que la justice exige rigoureusement ou ce que la raison prononce avec précision. En bornant ainsi le droit individuel des citoyens à prononcer seulement sur ce qui est ou n'est pas contraire à leurs droits, on leur en conserve donc la portion relative à l'établissement et au maintien de l'ordre social, précisément dans toute l'étendue où leurs lumières leur permettent de l'exercer réellement.

Je propose, pour cette fois, de borner ce droit individuel aux seuls articles relatifs à la constitution ; mais c'est dans l'espérance que les progrès de la raison et l'effet que des institutions plus légales et plus justes produiront nécessairement dans les esprits, permettront à une autre époque d'étendre ce même droit à d'autres classes de lois, et successivement de l'étendre à toutes.

SUR LA FORMATION DES COMMUNAUTÉS DE CAMPAGNE.

Deux principes également vrais semblent rendre nécessaire la réunion de plusieurs villages en une seule communauté.

I.

D'abord, toute élection doit être confiée à des personnes capables de choisir.

Je ne puis m'accoutumer à l'idée de regarder le député d'un territoire à une assemblée nationale, et même à une assemblée de province, purement administratrice, comme un simple mandataire, à qui les habitants du territoire confient leurs intérêts à leurs *risques, périls et fortunes.* La voix de ce député influe sur le sort des autres parties de l'état; et quoique cette influence soit réciproque et consentie, ce qui la rend légitime, cependant elle impose à chaque territoire un véritable devoir de faire un bon choix, et par conséquent de se

soumettre à des formes propres à en donner une assurance suffisante.

Or, rien ne conduirait plus sûrement à de bons choix, que des institutions dont l'effet serait de ne confier la nomination immédiate de ces députés, qu'à des hommes qui puissent juger de la capacité des concurrents.

Cependant, il est impossible de se flatter d'en trouver de tels dans chaque village; un grand propriétaire (le seigneur), un ou deux autres possesseurs de fiefs dans quelques-uns, et le curé, sont presque les seuls qui aient reçu assez d'éducation pour avoir des lumières suffisantes; l'état, la fortune, l'éducation, souvent des intérêts pécuniaires, les séparent trop de la plupart des électeurs, et ils sont en trop petit nombre pour qu'il y ait entr'eux un véritable choix et une juste espérance de pouvoir en faire un bon.

Il existe dans presque tous les cantons des cultivateurs assez instruits; mais ils ne sont pas assez communs pour que chaque village puisse en offrir même un seul. Au contraire, en réunissant plusieurs villages pour ne former qu'un seul corps, on aura l'avantage

savoir plusieurs nobles, plusieurs curés et quelques cultivateurs instruits. Ils pourront être choisis par des électeurs qui n'auront point de motif d'animosité et de complaisance, et qui, entre un plus grand nombre de sujets, pourront faire un véritable choix. Enfin, on sera d'autant plus à portée d'en faire de bons, qu'il devient facile de diminuer le nombre des électeurs. On était obligé d'en donner deux à chaque village, et il serait très-raisonnable de n'en donner que deux ou trois à une communauté de quatre, de cinq villages. Les assemblées qui nommeraient les députés à l'assemblée nationale, pourraient donc être moins nombreuses, et seraient plus éclairées.

II.

Autant ce qu'on appelle dans les constitutions, balance, équilibre de pouvoir, me paraît une idée chimérique et même dangereuse, autant il me paraît nécessaire d'établir une égalité suffisante entre les diverses divisions d'un état. Cette égalité est surtout nécessaire entre les divisions voisines, parce qu'elles peuvent agir l'une

sur l'autre par leur force; elle l'est plus encore à l'égard des divisions qu'on peut appeler naturelles, c'est-à-dire, qui ne sont pas l'ouvrage des institutions politiques: telle est une ville dont les habitants forment naturellement une communauté, parce qu'ils ont un même intérêt, et que cet intérêt, du moins en apparence, n'est pas le même que celui des villages voisins; tel serait aussi celui d'une province qui formerait en quelque sorte un corps de nation particulier.

Or, 1°. il n'y a aucune égalité réelle entre une ville même assez petite et un village. Tous les agents du pouvoir local résident dans la ville; elle est l'entrepôt du commerce, le séjour de l'industrie; elle renferme des habitants riches qui ont reçu de l'éducation, qui sont accoutumés aux affaires, qui ont du loisir, et qui, moins occupés de leurs besoins, le sont plus de leur vanité ou de leur ambition; une partie considérable des propriétaires des biens de campagne réside même dans les villes. Il faut donc, pour rétablir l'égalité, autant qu'il est possible, composer des

communautés d'un certain nombre de villages. Je voudrais que les villes, depuis 6000 habitants jusqu'à 20,000 environ, formassent une unité politique à laquelle correspondraient des communautés de campagne au moins de 4000 habitants; les villes plus petites seront réunies avec quelques villages, mais de manière que le nombre des habitants de ceux-ci équivalût au moins à celui des habitants de la ville. Une ville de 20,000 habitants serait, dans cette hypothèse, entourée de cinq ou six communautés de campagne de 4 ou 5 mille habitants chacune, qui, pouvant s'entendre aisément, offriraient bientôt un pouvoir égal à celui de la ville.

2°. Une très-grande ville ne peut avoir aucune proportion avec ces premières communautés de campagne; il faudrait donc qu'elle seule formât un arrondissement, un district, auquel répondrait un autre district, composé d'un nombre suffisant de petites villes ou communautés de campagne.

3°. Enfin, les villes du premier ordre sont presque des provinces; elles seraient

trop puissantes, relativement aux districts voisins, et il faut ou qu'elles soient attachées à une grande province, ou qu'elles en forment une à part.

Je proposerais de préférer le premier parti, si les districts qui toüchent l'enceinte de la ville, réunis entr'eux, approchaient d'être égaux en population ; et le second, si l'inégalité est encore trop grande.

En ayant égard à ces principes dans les divisions de l'état, aucune de ses parties ne pourra opprimer l'autre, ni par son influence dans les temps paisibles, ni par sa force dans les moments d'effervescence.

Il serait dangereux que les villes eussent la prépondérance dans la législation, soit qu'elles la dussent au nombre des citoyens ou députés par elles à l'assemblée nationale, ou choisis parmi leurs habitants; soit que cette prépondérance eût pour cause la crainte des mouvements populaires, plus faciles à y exciter, comme on le voit en Angleterre.

C'est surtout pour les lois relatives au commerce, que cette prépondérance serait

craindre : en général, les villes sont attachées au régime prohibitif, aux lois de police, qui sont contraires à la liberté du travail, à celle des achats et des ventes. La plupart des règlements qui s'y exercent, blessent les droits des citoyens de la même patrie, mais étrangers à la ville. Si l'on désire que peu à peu toutes ces lois abusives soient réformées, il faut donner aux habitants des campagnes le moyen de se faire entendre. On peut craindre aussi la trop grande prépondérance des villes pour les lois relatives aux finances. Le nombre de leurs habitants, propriétaires de biens-fonds, et qui en tirent la plus grande partie de leur subsistance, y est dans une très-faible proportion, relativement au nombre total. Or, ou bien malgré les anciens préjugés, on finira par convenir qu'il n'existe qu'un seul impôt juste, celui qui est levé directement sur les terres, proportionnellement à leur produit net, et alors il n'est pas à désirer que ceux qui n'ont aucun intérêt direct à la quotité et à la législation de l'impôt, exercent la plus grande influence sur les lois qui en règlent la perception, sur les actes qui en

fixent le montant ; ou bien les impôts indirects subsisteront, et alors les villes et les campagnes peuvent avoir ou se croire des intérêts opposés. Sans doute, en effet, l'intérêt réel de la pluralité des citoyens des villes n'est pas contraire à celui des habitants des campagnes ; mais il est souvent plus difficile de tromper d'un faux intérêt, que de faire abandonner un intérêt injuste. Toutes les fois que les hommes peuvent, sans obstacles, se conduire d'après ce qu'ils croient leur intérêt, la force de l'habitude et celle de la paresse leur permettent rarement d'examiner s'il est bien fondé. Ils craignent tout changement dont l'effet leur paraît incertain, et cette idée se mêlant au préjugé, lui donne un pouvoir qu'il n'aurait pas sans elle. Mais, du moment où, pour ne rien changer, il faut discuter ou agir, le préjugé s'affaiblit, parce qu'on vient nécessairement à comparer les avantages de ce qui existe, et la peine qu'il doit en coûter pour le conserver.

Cet établissement en faveur des campagnes est nécessaire à l'exercice de la liberté de penser et au progrès des lumières. La

loi la plus positive en faveur de la liberté de la presse, sera nulle pour toutes les questions où ceux qui soutiendraient certaines opinions, seront exposés à quelques désagréments, ou exclus de quelques avantages. En Angleterre, où les villes commerçantes et riches ont du crédit ou de la puissance, rien n'est plus rare que les écrivains qui osent combattre les préjugés de ces villes; on en compte à peine un ou deux sur des milliers d'auteurs politiques. La raison en est simple; il n'existe aucune réunion entre les habitants des comtés. Ceux qui défendent leurs intérêts, restent donc sans appui. La nécessité d'un grand revenu territorial pour y être élu, concentre de plus les élections des membres du parlement, c'est-à-dire, des seules places qui dépendent des comtés entre un petit nombre de propriétaires; en sorte que l'écrivain qui aurait le plus éloquemment, le plus fortement plaidé la cause des habitants des campagnes, en serait puni par l'exclusion absolue de toute autre place, que celle de professeur tout au plus. Si, en France, on n'offre pas un moyen de réunion aux campagnes, nous serons

exposés à voir les principes généraux de la liberté du commerce, du respect pour le libre usage de toute espèce de propriété, n'avoir plus de défenseurs, et une politique étroite et fausse en prendre la place.

Outre ces avantages généraux, la réunion de plusieurs villages en une seule communauté en présente plusieurs de différents genres.

1°. Les arrangements pour le remboursement et pour la conversion des droits féodaux deviendraient plus faciles.

2°. Les accidents, comme la grêle, les incendies, les inondations, etc., affecteraient plus rarement une communauté entière, et on pourrait faire les réunions de villages, de manière à empêcher que les inondations, ou même, jusqu'à un certain point, la grêle, ne s'étendissent presque jamais sur la totalité du territoire (1).

(1) Dans presque tous les pays les orages suivent une marche assez régulière, se dirigent suivant le cours des rivières, et dans le sens des grandes vallées. Ainsi, cinq villages, par exemple, situés

3°. Les travaux publics, la répartition des impôts se feront mieux dans ces communautés, qu'on ne pourrait l'espérer dans un seul village, les affaires communes y seront mieux administrées. Il sera beaucoup plus facile d'y établir une bonne police, objet très-important, et qu'il serait presque impossible de remplir dans des villages séparés.

4°. Les procès et les querelles entre les villages deviendront beaucoup plus rares, et leurs intérêts seront mieux défendus, leur conduite plus modérée dans ceux qu'ils peuvent avoir avec les seigneurs et avec les curés.

5°. Cette réunion leur donnera plus de force contre les grands propriétaires qui sont seigneurs de plusieurs paroisses.

6°. On pourrait établir, pour chaque communauté, une petite justice municipale, qui n'aurait pas les inconvénients

---

sur le bord d'une rivière, dont le cours n'est pas très-sinueux, seront plus souvent dévastés par un même orage que cinq autres villages du même canton, distribués dans plusieurs vallées.

des justices seigneuriales, ni ceux qui résulteraient de la suppression absolue ces justices locales.

7°. Il se formerait dans les campagnes un esprit public, qui ne peut guères exister dans les villages isolés, où il est resserré dans des bornes trop étroites, et leurs habitants deviendraient vraiment des citoyens.

8°. Une communauté de campagne serait divisée en plusieurs villages, comme une ville en plusieurs quartiers. La municipalité particulière de chaque village subsisterait toujours ; ainsi chacun d'eux profiterait des avantages de l'association, sans rien perdre de ses avantages particuliers.

RÉFLEXIONS

SUR

CE QUI A ÉTÉ FAIT,

ET

SUR CE QUI RESTE A FAIRE,

Lues dans une société d'amis de la paix.

RÉFLEXIONS

SUR

CE QUI A ÉTÉ FAIT,

ET

SUR CE QUI RESTE A FAIRE,

Lues dans une société d'amis de la paix.

LES hommes éclairés attendaient de l'assemblée nationale :

1°. Le rétablissement des citoyens dans les droits naturels et imprescriptibles, qui partout appartiennent à tous les hommes, et sont une suite nécessaire de leur existence.

2°. L'établissement d'une constitution où ces droits fussent respectés, et dont l'heureuse combinaison fît espérer des lois conformes à la justice, et un ordre constamment paisible.

3°. La réforme d'une administration des

finances injuste par l'inégalité de la répartition, tyrannique par la forme de la perception, ruineuse par les frais qu'elle entraînait.

4°. La consolidation de la dette publique, opération nécessaire pour l'honneur et la prospérité de la nation, et les moyens d'acquitter les engagements, et d'en diminuer le poids, sans augmenter la charge imposée sur les citoyens pauvres.

5°. La réforme de la jurisprudence criminelle, et celle des vices les plus grossiers de la jurisprudence civile.

6°. Enfin, la réforme d'une foule d'abus qui surchargeaient l'état de dépenses inutiles, nuisaient à la liberté, à l'égalité des citoyens, à la prospérité publique, aux progrès de l'industrie et de la culture.

Au moment où l'assemblée nationale a été ouverte, il ne paraissait pas difficile de garantir aux citoyens, par la constitution, leur sûreté, leur liberté personnelle, leurs propriétés. L'intérêt de tous était trop évidemment le même, pour avoir à craindre de grands obstacles. Il n'en était pas ainsi de l'égalité politique, de l'égalité par rapport aux lois.

Deux corporations riches et puissantes s'opposaient à cette égalité. Les prérogatives qu'elles réclamaient, étaient un obstacle, non moins grand, à l'établissement d'une bonne constitution. Elles s'opposaient encore à la réforme d'une grande partie des abus qui, en général, n'ont aucune existence durable, qu'autant qu'ils sont utiles aux premières classes de la société.

Le concert de l'assemblée avec le pouvoir exécutif eût triomphé de ces obstacles : mais ce concert était difficile, parce que le pouvoir exécutif avait aussi à défendre le pouvoir législatif, qu'il exerçait seul, dont une bonne constitution devait le dépouiller, en ne lui laissant tout au plus qu'un droit négatif, qui peut être quelque chose pour un roi, mais qui n'est rien pour ses ministres. Le concert avec le pouvoir judiciaire n'eût pas été moins nécessaire ; mais ce pouvoir était confié à des corps liés par leur composition et leurs prérogatives avec les ordres privilégiés, et qui ne pouvaient s'intéresser au succès d'une restauration dont leur réforme devait faire partie.

Le peuple est venu au secours de l'assemblée nationale, et la cause de la liberté a triomphé; mais le pouvoir exécutif, comme le pouvoir judiciaire, sont restés sans force. Les lois anciennes sont devenues l'objet du mépris, avant d'avoir été remplacées par de meilleures lois; la vieille constitution, ou ce qui en tenait lieu, était détruite, et la nouvelle n'était pas même commencée. Les dépenses se multipliaient et les impôts n'étaient plus payés; le crédit du gouvernement avait disparu, celui de la nation n'existait pas encore. Enfin, l'assemblée législative se trouvait exposée à l'influence des mouvements populaires qu'aucune force n'empêchait d'agir sur elle.

Dans un pays comme l'Amérique septentrionale, comme était l'Angleterre au moment de la révolution, une telle crise eût été sans danger.

La confiance eût pris la place de l'obéissance, le respect celui de la crainte. Mais, en France, où toutes les espèces d'autorités étaient héréditaires, vénales ou conférées par la volonté du prince, où le peuple avait en général élu ses représentants sans les

connaître, où la moitié d'entr'eux avait été nommée par des hommes qu'il regardait comme ses ennemis, où les paysans se défiaient de leurs seigneurs, les bourgeois de leurs officiers municipaux et de leurs juges; où les citoyens des classes les plus nombreuses ne connaissaient pas même de vue le petit nombre des hommes éclairés qui avaient défendu la cause populaire, n'entendaient pas leurs ouvrages qui n'avaient pas été écrits pour eux, il était naturel que le peuple se livrât à la défiance, et qu'ignorant tout, il voulût tout juger par lui-même (1).

(1) Le mot *Peuple* signifie, dans le sens propre, la totalité des citoyens qui n'ont ni d'autres fonctions publiques, ni d'autres titres. Dans un sens plus étendu, il signifie cette même totalité, moins une classe peu nombreuse qu'on en sépare. Ainsi, le mot *Peuple* signifie ceux qui ne sont pas nobles dans un pays où la noblesse a des prérogatives; signifie les simples citoyens, dans un pays où l'égalité règne; signifie ceux qui ne sont pas sénateurs, dans un pays où il existe un sénat héréditaire, et signifie aussi, partout, la classe des citoyens privés des avantages de l'éducation et de la possibilité d'acquérir des lumières.

On lui avait rappelé ses droits ; et il avait évidemment saisi ces vérités premières, qui d'ailleurs le flattaient; mais il devait s'égarer dans les conséquences, et une de ses erreurs devait être que chaque ville ne voyant qu'elle, ne connaissant qu'elle, s'arrogeât une sorte d'indépendance, voulût faire des lois pour elle seule, exercer un pouvoir illimité partout où elle se trouvait la plus forte.

C'est donc au milieu de l'anarchie que l'assemblée a travaillé jusqu'ici, et il faut, en achevant son ouvrage, tâcher de détruire cette anarchie, de faire abandonner au peuple les fausses conséquences qu'il a tirées de principes vrais en eux-mêmes, de rendre la sécurité aux classes de la société que le pouvoir populaire a effrayées, enfin, de réparer ce qu'un ouvrage, entrepris au milieu des troubles, doit nécessairement avoir de défectueux.

Pour mettre de l'ordre dans cette discussion, je commencerai par établir :

Ce qu'il est absolument nécessaire d'achever avant que l'assemblée se sépare ;

Ce qu'elle a fait, et ce qu'il faut réparer dans ce qu'elle a fait ;

Enfin, ce qu'elle doit faire pour détruire l'anarchie.

I. Il faut d'abord que les droits des hommes et des citoyens soient solemnellement reconnus et déclarés. La reconnaissance de ces droits est la base de toutes les sociétés, l'unique rempart des citoyens contre les lois injustes que leurs représentants pourraient être tentés de faire, et le moyen le plus sûr de conserver dans le peuple des idées de liberté, et de l'empêcher de jamais oublier la dignité de la nature humaine.

Cette déclaration est faite : on peut la trouver incomplette, mais rien n'empêche d'y ajouter quelques articles, et surtout celui qui assurerait aux citoyens un moyen légal et paisible de réformer la constitution.

Dans l'état actuel des lumières et des opinions, cet article est nécessaire à la tranquillité publique ; il l'est également pour autoriser les hommes éclairés, dont la constitution nouvelle blesserait les principes, à ne pas réclamer contre elle. Cet article ajouté, elle ne peut plus avoir ouvertement pour adversaires que des têtes échauffées ; parce qu'il n'est personne de bon sens qui

puisse voir dans cette constitution le moindre danger pour la liberté, pendant le court espace de temps où elle doit être regardée comme irrévocable.

Enfin, il est nécessaire, pour donner à l'assemblée actuelle un droit fondé sur la nécessité et sur la raison, d'exiger l'adoption de la constitution nouvelle, sans qu'elle ait été soumise à l'examen des provinces.

On peut faire à la déclaration des droits deux autres reproches. Le premier, de renfermer des droits dont les citoyens ne jouiront pas même après l'exécution des décrets de cette assemblée; tels que la proportion de l'impôt, la liberté de l'industrie et du commerce, qui y sont implicitement contenues. Le second, de renfermer des articles énoncés d'une manière vague; tels sont surtout ceux où l'on emploie les mots d'*ordre public*, d'*utilité* ou d'*intérêt commun*.

Le premier reproche ne peut être regardé comme très-grave; il suffirait, en rédigeant la déclaration des droits et la constitution, telles qu'elles seront proclamées lorsque l'assemblée aura fini son travail, d'avertir les citoyens que parmi les droits dont ils

étaient privés, il en existe dont la jouissance ne peut, sans injustice ou sans danger, leur être rendue, sinon par des moyens plus ou moins lents, et que la déclaration des droits impose, seulement aux législatures suivantes, l'obligation de chercher ces moyens et de les employer.

Quant au second reproche, la déclaration des droits étant décrétée, et l'assemblée s'étant trouvée dans la nécessité de la présenter à la sanction et même d'insister pour une sanction pure et simple, il y aurait peut-être quelque inconvénient à vouloir réformer ces articles défectueux. Cependant, celui qui autorise des distinctions dans la seule vue d'utilité, celui qui établit la liberté de la presse, celui qui établit la liberté des opinions, peuvent, sous la forme actuelle, renfermer quelques dangers; mais nous croyons qu'il serait possible de les prévenir par des explications, en exposant, par exemple, dans quel sens ces expressions, l'*utilité commune*, le *maintien de l'ordre public*, doivent être entendues, pour que les lois soient toujours conformes au droit et à la justice.

II. Il faut à la France une constitution régulière, de laquelle on puisse attendre de bonnes lois, qui n'expose la tranquillité publique à aucun trouble, qui doive naturellement amener une administration dirigée par de bons principes.

Les bases de la constitution ont été posées; on s'occupe actuellement de la manière de former l'assemblée législative, d'organiser les assemblées administratives.

Mais les bases adoptées par l'assemblée semblent exiger quelques précautions ultérieures.

On a établi une assemblée unique; on a même rejeté l'idée d'un conseil n'ayant que le droit d'un ou de plusieurs refus momentanés et motivés : or, l'on peut craindre l'incohérence et la précipitation des décrets d'une assemblée ainsi constituée. Il sera donc nécessaire de chercher un moyen de prévenir ces dangers. La méthode des pluralités graduées ne paraît plaire à personne; elle demande d'ailleurs, pour être employée avec utilité, une précision et une finesse qui ne permettraient de la proposer qu'à une assemblée peu nombreuse

dans laquelle les hommes très-éclairés formeraient le plus grand nombre, ou à une assemblée disposée à recevoir de confiance ce qui lui est présenté. Ainsi, ce moyen ne peut convenir ici. Celui d'exiger que la même loi soit présentée, discutée et admise plusieurs fois, a des avantages; mais il exige d'abord que l'on établisse dans quel cas une loi qu'on amenderait à une seconde discussion serait regardée comme étant encore la même loi, ou comme étant une loi nouvelle. Si on prononce que le plus léger changement en fait une loi nouvelle, alors la crainte de perdre du temps s'opposera infailliblement à toutes les corrections de détail, souvent très-importantes. Si, au contraire, on regarde la loi amendée comme étant la même loi, il est possible que l'on adopte par surprise un amendement qui dénature la loi.

Si on dit que l'amendement devra être, par exemple, adopté trois fois, de même que la loi, alors, si la loi est d'abord adoptée telle qu'elle a été présentée, puis deux fois avec amendement, et qu'ensuite l'amendement discuté seul soit rejeté à un troisième examen, il en résultera que l'assemblée

aura deux fois adopté la loi sans amendement, et deux fois avec amendement. Alors, si les pluralités sont peu considérables, si les membres n'ont pas été les mêmes, la décision en faveur de la loi non amendée n'exprimera réellement aucun vœu, ne pourra inspirer aucune confiance dans la loi à tout homme de bon sens.

Ce moyen nous paraît d'ailleurs très-peu efficace si on le rend général, parce que, devenant habituel, il finirait par n'être qu'une sorte de formalité. Ainsi, nous préférerions d'établir, par exemple, que tout décret une fois formé serait censé adopté, si, dans l'espace de tant de jours, un tel nombre de membres de l'assemblée ne demandaient point une nouvelle délibération par un mémoire écrit et signé d'eux; et pour être obligé de recourir à une troisième délibération, on exigerait un mémoire signé d'un plus grand nombre. On y gagnerait du temps, parce que les mêmes personnes qui auraient parlé à la seconde, à la troisième présentation, pour répéter ce qu'elles ont dit à la première, hésiteraient davantage à faire un mémoire qu'elles seraient obligées de

faire adopter par d'autres. D'ailleurs, ces nouvelles délibérations ont pour objet de prévenir les inconvénients des résolutions prises trop légérement d'après une discussion verbale ; et des écrits, qui seraient presque toujours imprimés avant la seconde délibération, en sont le remède le plus sûr. L'imprimerie est le grand avantage des modernes sur les anciens ; elle seule peut faire espérer aux hommes des constitutions durables et un gouvernement constamment raisonnable.

On peut d'ailleurs trouver dans cette forme des moyens de diminuer les embarras qui naissent de la difficulté d'établir une distinction précise entre une loi amendée et une nouvelle loi.

Cet embarras se retrouve dans l'exercice du *veto* suspensif attribué au roi ; il est même beaucoup plus grand. Je suppose que le corps-législatif ait proposé une loi, et que le roi l'ait refusée. Si la seconde législature regarde la loi comme très-utile en elle-même, mais comme défectueuse dans quelques-unes de ses parties, et que cette loi blesse les préjugés actuels ou les intérêts

du pouvoir exécutif, elle ne pourra lui la présenter la même sans agir contre sa propre opinion, ni la présenter changée sans prolonger d'une législature de plus la durée du *veto*. Si, au contraire, le corps législatif peut exiger un consentement forcé, même en faisant des changements à la loi, il pourra l'exiger pour une loi que ces changements auraient dénaturée, pour une loi plus mauvaise que celle même qui a déja été rejetée.

Il faut donc chercher un remède à ces inconvénients; l'étendue du *veto* à deux législatures en offre le moyen. On peut, en effet, établir que les changements faits à une loi par la seconde législature ne la feront pas regarder comme nouvelle, mais que la troisième sera obligée de présenter à la sanction la loi décrétée par la seconde sans aucun changement, si elle veut que le consentement soit forcé.

III. Tous les impôts distinctifs ayant été détruits, et les circonstances ayant obligé de modifier celui de la gabelle, il ne reste à cette assemblée rien à faire sur les impositions que de confier aux administrations provinciales l'exécution de ses décrets.

Mais elle doit, après avoir déterminé, comme elle se le propose, la dépense annuelle des départements, fixer la dépense totale de 1790, et en assurer les fonds de manière que l'assemblée qui lui succédera ne puisse être obligée de s'occuper que de la dépense et des fonds de 1791.

Ce que produiront les impôts réellement payés en 1790, ce que produira pendant la même année l'impôt du quart qui vient d'être établi, le produit des dîmes supprimées et des projets sur les biens ecclésiastiques forment trois sources de recette dont il est assez difficile de déterminer une valeur même approchée.

Nous ne parlons point de la vente des domaines, que des motifs puissants obligent de renvoyer à un temps plus éloigné, quoiqu'on puisse et qu'on doive la décréter, et ordonner aux assemblées administratives de la préparer.

La valeur de l'intérêt de la dette qu'il faut payer pendant cette même année, peut être regardée comme connue, car il est nécessaire de payer une année entière; mais les remboursements à terme, de quelque

nature qu'ils soient, mais les dépenses telles qu'elles doivent être dans le passage d'un état à un autre, sont des objets aussi peu susceptibles d'une évaluation exacte que les diverses ressources dont on vient de parler.

L'assemblée laisserait-elle au pouvoir exécutif le droit de se procurer des fonds, et celui de régler, soit les remboursements, soit le plus ou moins d'exactitude du paiement des intérêts, soit enfin les dépenses extraordinaires? Une telle mesure serait-elle compatible avec le rétablissement du crédit? L'assemblée engagerait-elle la nation à payer encore tout ce qu'il plairait au pouvoir exécutif d'emprunter sous son nom? Si elle prenait cet engagement, y aurait-on confiance? La responsabilité des ministres ne rassurerait pas beaucoup les capitalistes.

C'est donc à l'assemblée seule à fixer et à assurer en même temps le service de 1790, et elle ne le peut que par un emprunt; emprunt dont il faut déterminer la somme de manière à être aussi certain qu'il est possible qu'elle sera suffisante, ce qui, ne pouvant se faire sans avoir une grande probabilité que cette somme excédera les

besoins, exige qu'on règle d'avance l'emploi de l'excédent.

IV. L'assemblée a reconnu l'ancienne dette; elle a proscrit avec indignation toute idée de banqueroute, de retenue, etc., et elle n'a point rétabli le crédit, et il est beaucoup moindre qu'il ne l'était lorsque les ministres empruntaient pour le roi. La raison en est simple : alors on ne craignait qu'une réduction plus ou moins forte, à laquelle ceux qui possédaient des effets au porteur espéraient avoir le temps d'échapper. Chacun des possesseurs se flattait que la valeur de ces effets ne s'évanouirait qu'après qu'ils seraient sortis de ses mains. Aujourd'hui, on craint un bouleversement total dont l'époque ne pourra être prévue. Il n'y aura donc point de crédit, tant que l'anarchie subsistera, tant que l'établissement des assemblées provinciales et leur activité ne prouveront point aux capitalistes que les décrets de l'assemblée nationale seront exécutés par la nation.

Les arrêtés du 4 août, dans lesquels, au lieu de chercher ce qui était juste, chacun s'empressait d'offrir, au nom des

corps entiers, un abandon qu'il ne pouvait avoir droit d'offrir que pour lui seul; ces arrêtés célèbres n'ont pas été un moyen de rétablir le crédit. Les créanciers de l'état ont pu craindre le retour d'un pareil enthousiasme. Ajoutons-y l'imprudence d'avoir voulu diminuer l'intérêt avant d'être sûr d'avoir augmenté le crédit; ajoutons-y encore la contribution à demi volontaire du quart, et la proposition d'envoyer les bijoux et la vaisselle à la monnaie, moyens qui présentent aux personnes timides l'idée d'une inquisition sur les fortunes, et dans ce moment, d'une inquisition populaire, moyens par lesquels les créanciers voient soumettre à l'impôt leurs intérêts, qui, suivant les décrets même de l'assemblée, en devaient être affranchis. On ne peut donc être étonné de la chûte du crédit.

Les capitalistes s'embarrassent fort peu, sans doute, que la constitution décrétée par l'assemblée obtienne ou n'obtienne pas une sanction solemnelle des provinces; mais ils attendront, pour se livrer à la confiance, que la nouvelle division de la France, que la nouvelle organisation des provinces ait

été établie. C'est seulement alors qu'ils croiront à l'existence, à la solidarité de la nation dont on leur promet la garantie. L'assemblée nationale ne doit donc ni se séparer, ni suspendre un instant ses séances que cette partie de ses décrets n'ait été absolument exécutée. C'est alors seulement que l'hypothèque, offerte sur les biens du clergé, sur les domaines, inspirera de la confiance, parce que l'on verra les hommes qui seront chargés de préparer les ventes et d'y présider; et c'est alors qu'on pourra ou faire des emprunts, ou créer des billets nationaux, ou donner aux anciens effets un mouvement qui en tienne lieu, si la création de billets de ce genre effraie encore.

V. Si, à la loi criminelle déja promulguée, l'assemblée ajoute une loi du même genre pour adoucir le code pénal, et l'établissement des jurés, elle aura rempli tout ce que les circonstances permettent d'attendre d'elle sur la réforme de la jurisprudence. Les réformes dans le code civil, la concordance entre les diverses coutumes doivent être renvoyées aux sessions suivantes.

Les parlements, réduits par la constitution

à n'être que des tribunaux, dépouillés de la justice criminelle par l'établissement des jurés, et de la police par celui des municipalités, ne seront plus à craindre, et se trouveront liés par un enregistrement libre qu'aucun n'osera refuser. L'exécution des arrêtés du 4 août exigent des tribunaux civils en pleine activité. Tout grand changement dans les tribunaux de ce genre demande du temps, entraîne des difficultés; il sera donc plus utile de laisser à une autre législature le soin de cette réforme, sur laquelle toutes les assemblées provinciales seraient consultées : elles seules peuvent éclairer sur les moyens d'exécution.

VI. L'assemblée a détruit, par les arrêtés du 4 août, corrigés depuis, et revêtus de la sanction, une partie importante des abus qui pesaient sur le peuple.

Mais il lui reste à régler la manière de réaliser le bien qu'elle a promis, d'obliger le peuple à se contenter de ce qu'elle a fait pour lui, et à attendre paisiblement l'exécution régulière des décrets de la puissance législative.

Ce travail ne peut être remis à une autre

session. Il faut placer dès ce moment une loi claire et précise, et des administrations populaires, chargées d'en suivre et d'en surveiller l'exécution, entre le peuple, qui pourrait abuser de sa force, et les propriétaires, qu'il serait également injuste, avilissant et impolitique, de laisser dépouiller.

VII. Enfin, l'assemblée doit s'occuper de rétablir l'ordre et de faire cesser l'anarchie.

Quelles sont les causes de cette anarchie?

1°. C'est d'abord la fausse opinion que le peuple a prise de ses droits, en imaginant que la volonté tumultueuse des habitants d'une ville, d'un bourg, d'un village, et même d'un quartier, est une espèce de loi, et que la volonté du peuple, de quelque manière qu'elle se manifeste, a la même autorité qu'une volonté exprimée suivant une forme prescrite par une loi reconnue.

Cette cause d'anarchie ne peut cesser qu'en offrant au peuple une constitution qui lui assure ses véritables droits, et en lui persuadant qu'on lui laisse tout l'exercice immédiat de ses droits, que le maintien de l'ordre et la nécessité de conserver l'unité permettent de lui laisser.

C'est en lui montrant qu'il ne peut agir que par ses représentants, qui, élus par lui, dépendants de lui pour leur existence politique, responsables envers lui, suivant une forme légale, obligés de recevoir et d'examiner toutes ses représentations, ne pouvant exiger d'obéissance qu'envers la loi, sont ses chefs, ses juges, ses défenseurs, et ne peuvent être ni ses oppresseurs, ni ses maîtres.

2°. C'est ensuite le mépris et la haine pour les anciens pouvoirs. La loi martiale, la nouvelle loi criminelle, celles que l'assemblée doit y ajouter encore, suffiront pour anéantir ces deux causes d'anarchie. Le peuple cessera de haïr le pouvoir quand il pourra croire que la loi est égale pour tous les citoyens.

3°. C'est en troisième lieu la haine et la défiance pour les classes supérieures.

L'anéantissement de tous les privilèges eût été un moyen suffisant de détruire ces sentiments, quoique exaspérés par le souvenir d'une longue oppression, et d'un mépris plus cruel que l'oppression même, si des circonstances malheureuses, l'indiscrétion de quelques amis du peuple, la

maladresse et la méchanceté de ses ennemis, enfin, les complots de trois ou quatre chefs de brouillons plutôt que de conspirateurs, n'avaient concouru à entretenir cette haine et cette défiance. Animés de vues différentes, tendantes à des buts opposés, ils ont tous concouru à produire les mêmes effets.

De tous les décrets de l'assemblée, celui qui a détruit le droit exclusif de la chasse, et dont une prise d'armes générale a été la suite, est le plus propre à fomenter cette haine.

Mais il est possible de détruire cette cause sans violer la liberté. D'abord, le droit de porter une arme, qui, par sa nature, met la vie des passants à la discrétion du premier étourdi qui s'en empare, ne peut être regardé comme un des droits naturels de l'homme.

Il n'y aurait donc rien d'injuste à ordonner que partout les fusils fussent remis au bureau municipal de chaque lieu, et marqués du nom de celui à qui ils appartiennent; chaque commune réglerait ensuite dans quelle circonstance, pour quel temps et

pour quel usage ils pourraient être remis aux propriétaires.

Ainsi, pour la chasse, ils ne seraient laissés en tout temps qu'aux possesseurs de telle quantité de bois, et pour telles saisons de l'année, qu'à ceux qui auraient tant d'arpents de terre. On ferait un petit code de chasses, où il n'y aurait aucune distinction relative à l'ordre, au rang, à la féodalité, mais qui empêcherait les dangers qu'entraîne une chasse au fusil, absolument libre dans un pays très-peuplé.

On pourrait même rendre ce code plus utile aux pauvres qu'une liberté absolue, parce que la chasse au filet, aux pièges deviendrait pour quelques-uns d'eux une petite ressource d'industrie.

Un des plus grands inconvénients de cette haine pour les classes supérieures serait son influence sur cette foule d'assemblées primaires qui vont se former dans la totalité du royaume. Il est important d'inspirer aux ecclésiastiques et aux nobles la confiance de s'y trouver et d'y maintenir la décence à leur égard, de la part des gens grossiers de la classe du peuple.

Nous croyons qu'on pourrait employer le moyen suivant :

L'assemblée chargerait des commissaires de diriger l'établissement des assemblées qui doivent se former dans chaque département, et les autoriserait à déléguer d'autres commissaires dans les divisions de ces mêmes départements. Ces commissaires ne présideraient aucune assemblée, mais ils les établiraient, fonction nécessaire dans toute institution nouvelle ; ils leveraient les petites difficultés qui naîtraient sur l'exécution de quelques parties de la loi ; difficultés qui, sans cela, pourraient la retarder très-longtemps, donner lieu à des divisions, à des résolutions contraires à la loi même. Ces commissaires seraient élus hors de l'assemblée nationale, par ceux de ses membres qui appartiennent aux bailliages dont le territoire fait partie de chaque département, et ils seraient chargés particulièrement de veiller au maintien de la paix, d'étouffer toutes les semences de divisions, de rassurer les uns, d'adoucir les autres, d'empêcher la violence, de s'opposer à l'exécution libre et paisible de ce que la loi aurait prescrit.

Par ce moyen, en fixant à trois le nombre de ces commissaires pour chaque département et pour chaque division, on aurait, dans les provinces, vingt-un mille huit cent quarante missionnaires de paix, chargés de la prêcher et d'en faire sentir les avantages. Ils seraient pris sans distinction d'ordres; mais on aurait soin d'engager les électeurs ou nominateurs à en prendre au moins deux sur trois dans les simples citoyens, et à ne choisir dans les anciens ordres privilégiés que des hommes bien connus pour être populaires.

Puisque les livres de quelques insensés et de quelques méchants ont tant contribué à produire cette haine, il faudrait encore que tous les amis du bien public, qui ont quelqu'empire sur l'opinion, se réunissent pour prêcher la concorde, et pour prouver au peuple qu'il ne peut exiger plus qu'il ne lui a été accordé, ou sans courir risque de tout perdre, ou sans manquer à la justice.

Il faudrait enfin que l'assemblée, lorsqu'elle aura pris un parti sur les biens ecclésiastiques, renonçât absolument à toute opération nouvelle sur la noblesse et le clergé;

qu'elle différât, par exemple, cette suppression des chanoinesses, si peu importante, et qui paraîtrait plutôt un trait d'humeur qu'une opération patriotique. On a détruit la distinction des ordres, la féodalité, autant qu'elle peut l'être, sans remboursement, et les privilèges en matière d'impôts ; les biens du clergé vont être déclarés appartenants à la nation : voilà de grands objets qu'il ne fallait sacrifier à aucune considération. Mais pourquoi entretenir l'animosité par de petites réformes qu'on sera toujours le maître de faire quand on le voudra ?

4°. L'anarchie a été fomentée et a été perpétuée par des manœuvres; il faut, pour détruire cette cause, établir un tribunal qui effraie les coupables, qui assure au peuple une juste vengeance, en même temps que les tribunaux ordinaires le menaceront de punir ses excès, afin qu'il voie, dans les lois, la justice et non l'oppression.

Deux de ces manœuvres sont bien connues : l'une consiste à effrayer le peuple par des bruits de complots, de conspirations, de dépôts d'armes, d'approche de

troupes ; beaucoup de complaisance pour vérifier ces bruits, beaucoup d'activité pour en prouver, pour en publier la fausseté, sont le meilleur remède de ce mal ; la crédulité diminuera à force d'être trompée.

On pourrait aussi, sans nuire à la liberté de la presse, défendre de proclamer d'autres papiers que les actes émanés des pouvoirs établis par la loi. La puissance publique a droit de faire cette réserve pour des actes qui doivent avoir une publicité plus solemnelle ; elle a droit d'empêcher tout ce qui produit, dans les rues, des réunions qui gênent la libre circulation.

L'autre manœuvre consiste à répandre de l'argent pour déterminer à applaudir telle motion, à participer à tel attroupement, à telle émeute, à tel pillage. Jusqu'ici, on n'a pu remonter à personne d'un état, d'une éducation, qui ne lui permît pas de dire qu'il ne connaît pas l'homme dont il a reçu cet argent.

Peut-être, comme c'est un crime nouveau, en quelque sorte, serait-il utile d'en faire l'objet d'un décret particulier, dans lequel on flétrirait cette manœuvre aux

yeux du peuple, en la chargeant des qualifications odieuses dont elle est digne.

5°. L'état des subsistances est enfin une des principales causes de l'anarchie actuelle, et elle mérite d'être développée en détail. L'arrêt du conseil qui, en septembre 1788, ordonna, en défendant l'exportation, de ne vendre qu'au marché, pour éviter les acaparements, est la première source du mal. Cette loi est absurde en elle-même, puisqu'elle n'a d'autre effet que de multiplier inutilement les transports d'une denrée dont la valeur, relativement à son poids, est très-petite; de provoquer le tumulte en rassemblant les vendeurs et les acheteurs en plus grand nombre; de gêner le commerce; enfin, de faire croire à chaque ville de marché qu'elle a un droit particulier sur les bleds de son arrondissement.

Il est de plus très-imprudent d'annoncer la crainte des acaparements, même quand on les supposerait réellement à craindre : le peuple ne pouvant avoir d'idée juste de la consommation d'un pays, prend pour autant d'acapareurs le boulanger ou le meûnier qui a fait une modique provision, le

marchand qui a formé une spéculation de quelques mille livres : ainsi, du moment où il est frappé de cette idée, la crainte de la fureur suspend tout commerce. Les mesures qui ont suivi cet arrêt du conseil n'étaient pas moins mal-adroites : en proclamant avec faste les soins qu'on avait pris pour faire venir des subsistances du dehors, on a augmenté l'idée du besoin; le gouvernement, en faisant vendre en son nom du bled d'une qualité inférieure, à un prix aussi inférieur, mais qu'on augmentait, à mesure que la disette paraissait augmenter, a fait hausser les prix que l'arrivée du même bled, s'il avait été amené par le commerce, aurait fait baisser.

Les visites chez les fermiers, les menaces de contraindre à fournir les marchés, ont augmenté l'inquiétude. Elle était au comble, lorsque le pouvoir exécutif a passé tout à coup dans les mains du peuple. On devait s'attendre qu'il exagérerait toutes ces mesures du régime prohibitif, que l'idée de taxer le bled, de le retenir, de l'arrêter, s'emparerait de toutes les têtes; et c'est ce qui est arrivé.

On aurait tort cependant de rien reprocher au peuple, excepté les violences contraires à la loi. Dès l'instant où l'on s'écarte du principe adopté par l'assemblée nationale, *la liberté de la circulation intérieure*, l'homme le plus éclairé, le plus actif, le plus calme, serait à peine en état de prononcer, même d'après une connaissance exacte des faits, si une telle loi de police sera utile ou nuisible : aurait-on pu exiger que le peuple, troublé par la crainte, ne commît aucune erreur ?

Cette disposition du peuple a mis en même temps dans les mains des ennemis de la paix un moyen sûr de le soulever, de l'armer contre ses chefs, fussent-ils même ses représentants.

Le décret de l'assemblée nationale, pour la liberté de la circulation intérieure, n'a pas été respecté. La crainte, le préjugé l'ont emporté presque partout.

L'abondance dissiperait peu à peu les inquiétudes : mais l'abondance peut-elle se montrer, tant que les inquiétudes empêcheront la liberté de s'établir ?

Les secours du dehors pourraient être

utiles, pour sortir de cette situation difficile; surtout s'ils avaient l'air d'être le produit d'un commerce libre. Mais il faudrait s'assurer alors qu'il ne serait pas arrêté en chemin; que ceux qui le fourniraient ne seraient pas traités d'acapareurs; que tout magasin, tout bateau sur lequel on aurait écrit qu'il est destiné pour telle ville, serait respecté.

Ces secours ont de plus perdu de leur valeur, par une circonstance particulière. Sous l'ancien régime, l'école militaire en était le dépôt; alors, on pouvait y faire librement diverses opérations, tant sur le bled de Barbarie, que nos moulins ne peuvent aisément réduire en farine, et qui donne une farine un peu colorée en rouge jaunâtre, si on la mouille, que sur les farines qui ont contracté un peu d'odeur à la mer: on pouvait vendre aux amidoniers et aux colleurs les farines vraiment mauvaises. Ces mêmes opérations, devenues nécessairement publiques, n'ont pu se faire sous les yeux d'un peuple déja inquiet, agité par des soupçons de complots et de projets sinistres, sans augmenter des craintes

que des manœuvres coupables fomentaient encore.

On ne parlait du bled de Barbarie qu'avec une espèce d'horreur.

Les farines de l'école militaire étaient sans cesse exposées à des visites : celles qu'on avait condamnées comme gâtées, ont été détruites par le peuple, qui croyait qu'on voulait l'obliger à s'en nourrir.

Ces circonstances rendent les secours étrangers plus difficiles, parce qu'il faudra choisir hors de Paris et des grandes villes des entrepôts où l'on puisse faire le triage, pour n'envoyer sur les halles que des farines bonnes pour la consommation.

Cependant, ces secours étrangers seraient très-importants, si, par leur moyen, on pouvait assurer la subsistance de Paris, de manière que le peuple qui l'habite, perdît absolument l'idée de gêner autour de lui la liberté de la circulation. Les petites villes des environs n'ayant plus la crainte d'être dépouillées par la capitale, céderaient plus volontiers à la loi, et on pourrait espérer de la voir s'établir peu à peu. Or, il n'est peut-être pas impossible d'assurer par

des secours étrangers la subsistance de Paris.

Ni les avances nécessaires, ni les pertes auxquelles il faudrait se résoudre, ne sont au dessus, ni de ce que peut le trésor public, ni de l'importance actuelle de cette opération. On peut y substituer, mais avec plus de difficulté et de plus grandes précautions, des achats dans les provinces, où, dans l'état ordinaire, les subsistances ne sont pas destinées pour la capitale, et n'y arriveraient pas naturellement.

Quatre ou cinq ans de liberté dans l'intérieur rendraient ces précautions inutiles: ainsi la dépense, qui diminuerait chaque année, serait bien loin d'être une charge perpétuelle pour la nation. Ce serait moins un sacrifice fait à la ville de Paris, qu'une mesure nécessaire à la tranquillité générale.

Elle serait remplacée par des mesures analogues à celles que l'on prenait autrefois, et qui deviendraient elles-mêmes inutiles au bout de quelques années, si les assemblées nationales étaient fidelles au principe établi par celle-ci, et en étendaient

les conséquences autant qu'elles doivent l'être.

L'indiscipline des troupes réglées, la désertion qui s'y est répandue, ont encore contribué à augmenter l'anarchie. Lorsqu'après les premières infractions faites à la discipline, l'assemblée nationale a demandé l'éloignement des troupes, on devait s'attendre que la contagion deviendrait générale. Si, au lieu de cette demande, on avait pu d'abord exiger de ces mêmes troupes le serment d'obéissance aux décrets de l'assemblée, et celui de n'agir que pour en assurer l'exécution, on aurait établi la liberté sans introduire le désordre. Mais une telle mesure était-elle possible? C'est ce que nous ignorons. A présent, il s'agit de remédier au mal; et pour cela, il faudrait que le comité militaire de l'assemblée nationale, après avoir indiqué les réformes et les changements les plus nécessaires, et fait décréter les lois de discipline, cessât promptement ses fonctions; parce que l'existence de ce comité donnant toujours l'idée de changements prochains, entretient dans les esprits le mépris des règles

actuelles. Ne serait-il pas encore utile de substituer au serment fait à la nation, un serment solemnel d'obéissance aux décrets de l'assemblée nationale, de fidélité à cette assemblée? Un serment doit signifier quelque chose, obliger envers un individu ou un corps, renfermer un engagement déterminé, un engagement qu'il serait possible de ne pas prendre. C'est affaiblir la force qu'une promesse solemnelle aura toujours, indépendamment de toute idée religieuse, que de faire promettre ce à quoi on est évidemment obligé sans cette promesse.

Telles sont, messieurs, les réflexions que nous avons pu faire dans un aussi court espace de temps, et que nous vous soumettons, en sollicitant votre indulgence. Nous ne pouvons former que des vœux; c'est à vous de juger s'ils peuvent être remplis, et nous espérons de votre zèle et de vos lumières que vous les surpasserez.

RÉFLEXIONS

SUR

L'ACCUSATION JUDICIAIRE.

RÉFLEXIONS

SUR

L'ACCUSATION JUDICIAIRE.

L'ASSEMBLÉE nationale, forcée de multiplier les actes d'accusation, parce que les complots se multiplient et s'étendent, ne sacrifiera point la sûreté de l'empire au plaisir d'entendre célébrer sa générosité par les partisans secrets des ennemis de la patrie.

Elle n'oubliera point que la constitution lui a délégué le devoir de poursuivre le crime, et non celui de le juger ; qu'elle doit accuser toutes les fois que la sûreté commune oblige de soumettre la conduite d'un citoyen à l'examen sévère de la loi, et laisser aux juges le soin d'examiner si ce citoyen est coupable. Ceux qu'une nation éclairée a choisis pour rédiger ses lois, pour veiller sur ses intérêts, pour détourner les dangers qui la menacent, ne se laisseront

pas séduire par le langage hypocrite d'une fausse philosophie. Ils ne confondront point les sophismes qui conduiraient à une dangereuse impunité, avec cette sévérité scrupuleuse, nécessaire pour la sécurité de l'innocence.

Notre ancienne jurisprudence presque entièrement dirigée contre les prévenus de crime, semblait avoir pour but unique d'atteindre le coupable même au hasard de frapper l'innocent. La jurisprudence nouvelle, plus conforme à l'humanité et à la justice, a pour premier but de ne pas exposer l'innocence même au risque de sauver quelquefois le coupable. Mais l'impunité vraiment dangereuse n'est pas celle du coupable qui évite la peine, parce que les preuves ne sont pas assez complettes, ou parce que la loi n'a pas formellement placé au nombre des crimes l'action dont il est convaincu; c'est l'impunité qui résulte de la négligence dans la poursuite des crimes.

Tandis qu'au contraire, ce qui importe le plus à la sûreté de l'innocent, ce n'est

pas l'assurance de n'être jamais accusé, mais celle de n'être pas condamné. Dans le jugement, tout, sans exception, doit être sacrifié pour ne pas s'exposer à condamner un innocent; dans la poursuite, on doit balancer l'inconvénient de soumettre à des épreuves pénibles des hommes qui ne sont point coupables, et celui de laisser échapper ceux qui le sont réellement, et d'encourager au crime par l'exemple de cette impunité.

Il est donc utile de fixer les principes d'après lesquels ces intérêts doivent être balancés.

Du droit de punir et d'infliger des peines plus graves que l'exclusion de la société, dérive celui de soumettre à un examen rigoureux, et de priver de sa liberté l'accusé qui n'est pas encore convaincu. Ce droit existe aussi pour les crimes, dont l'auteur pourrait nuire encore à la société après l'avoir quittée; et c'est pour cette raison que, suivant nos lois nouvelles, l'accusation des délits contre la sûreté de l'état et contre la constitution, emporte

la privation de la liberté. Pour soumettre un citoyen à l'examen d'un tribunal, pour le priver même de sa liberté, on n'exige pas qu'il y ait preuve, ni que le délit existe, ni que le prévenu en soit coupable.

En effet, pour peu que l'on réfléchisse sur la nature des preuves, d'après lesquelles on juge qu'un homme est coupable, qu'une action est vraiment un délit, on voit qu'il est presque rigoureusement impossible d'obtenir ces preuves, sans avoir entendu celui qui est accusé d'avoir commis cette action, soit qu'il veuille la nier, soit qu'il essaie de l'excuser. La maxime qu'il ne faut condamner personne sans l'entendre, n'est pas seulement un principe d'humanité et de justice, elle est aussi un principe de logique. Dès-lors, il est absurde de dire qu'il faut une véritable preuve avant de poursuivre en justice, avant de priver un accusé de sa liberté; car ce serait consacrer l'impunité de tous les grands crimes.

Il y a plus : l'intérêt des accusés eux-

mêmes et l'intérêt public, exigent également,

1°. Que l'accusation ne donne point une présomption trop défavorable contre l'accusé. 2°. Que le renvoi d'accusation atteste l'innocence au moins autant que le jugement d'absolution. En effet, d'un côté, tout ce qui peut donner aux juges une prévention défavorable, est nuisible à un accusé, et il importe à la sûreté générale que la crainte de donner cette prévention, n'empêche pas d'accuser ceux qui la menacent. D'un autre côté, il importe à un homme innocent que le renvoi d'accusation ne laisse sur lui aucune impression défavorable, qu'on ne puisse dire : s'il y avait eu de quoi l'accuser, il aurait été condamné ; et il importe à la sûreté générale de ne pas laisser dans la société un trop grand nombre de personnes justement suspectes sur la conduite, dès que le défaut d'examen jette un nuage impénétrable.

Or, que prononce le jugement d'absolution ? C'est que, suivant l'avis des juges de fait et des juges du droit, il n'est pas

prouvé que tel accusé ait commis une telle action, et que cette action soit un crime.

Que doit donc prononcer le renvoi d'accusation? Qu'il n'est pas assez vraisemblable que tel homme n'ait pas commis cette action, ou que cette action soit exempte de crime, pour qu'il ne soit pas de l'intérêt public de les soumettre à un examen plus rigoureux.

Ainsi, le renvoi d'accusation doit annoncer, non le défaut de preuves du crime, mais la vraisemblance, mais la présomption de l'innocence. Cependant, il faut que les motifs d'après lesquels on accuse, parce qu'ils ont détruit la vraisemblance de l'innocence, il faut que ces motifs soient fondés sur des faits constatés; et c'est dans ce sens, et dans ce sens seulement, qu'on peut dire qu'il faut des preuves pour accuser. Voilà ce qu'exige la sûreté individuelle des citoyens; et cette condition suffit pour les mettre à l'abri de la prévention et de la haine; car la nécessité d'appuyer la dénonciation sur des faits constatés, oppose à

l'une, comme à l'autre, une barrière qu'elles renverseront difficilement.

La loi a voulu qu'entre le citoyen auquel on impute un crime, et le fonctionnaire public, chargé de le poursuivre, il existât une autorité protectrice de la liberté, de la tranquillité individuelle, qui offrît une sauve-garde contre les poursuites téméraires ou perfides; qui ne laissât point les citoyens exposés à subir une instruction, à moins qu'un corps d'hommes impartiaux éclairés, n'eût décidé que cet examen était exigé par l'intérêt général de la société. Elle n'a pu vouloir établir deux examens des mêmes faits, des mêmes questions assujettis seulement à des formes différentes. Elle n'a pu dire: pour condamner, nous exigeons les preuves qui peuvent être acquises pour l'examen le plus approfondi; pour accuser, nous exigeons qu'un examen plus sommaire ait suffi pour les procurer; nous voulons qu'il soit plus difficile d'être accusé que d'être condamné; nous voulons que le renvoi d'accusation ne serve point seulement à épargner à l'innocent une instruction pénible, mais

qu'il offre un moyen d'impunité au coupable qui aura su écarter les premières preuves de son crime.

En effet, combien ne serait-il pas dangereux d'accréditer l'opinion, que pour s'assurer l'impunité, il suffit de détruire ces premières preuves du crime, d'en effacer ou d'en affaiblir les traces immédiates; que par là l'on évitera même toute poursuite; que l'on aura rien à craindre de ces preuves inattendues qui se montrent tout à coup au milieu d'une instruction dirigée par des hommes éclairés?

C'est une maxime générale en jurisprudence d'éviter qu'aucune autorité d'opinion ne puisse contredire celle du jugement, afin que la confiance de ceux qui n'ont pas examiné l'affaire ne soit pas ébranlée; afin que le concours de la force publique à l'exécution du jugement, ne soit pas un sacrifice fait à la loi, à la nécessité de maintenir l'ordre, mais un acte de raison et de justice. Il faut donc que le jugement d'absolution ne paraisse point être en contradiction avec le jugement qui a déclaré qu'il

y avait lieu de poursuivre, et cette contradiction apparente serait surtout dangereuse, si elle tombait, non sur le jugement du fait, mais sur celui du droit; si les juges disaient ici que telle action leur paraît un crime, et là qu'elle n'en est pas un.

En effet, ici l'on n'a point la même ressource de pouvoir dire que ceux qui ont jugé un homme innocent ont eu des connaissances nouvelles, ont acquis d'autres preuves; on annoncerait, au contraire, une véritable contrariété d'opinion entre des hommes également instruits, ayant fait le même examen; on introduirait dans une décision, des voix qui, sans contribuer à la former, ne serviraient qu'à en diminuer le poids.

Or, tous ces inconvénients disparaissent, si l'acte d'accusation se borne à dire : l'intérêt général de la société exige que telle action ayant été commise, on examine si et comment elle doit être punie; l'intérêt de la société exige que tel individu, en faveur de qui la vraisemblance qu'il en était innocent, est détruite par des faits

constatés, soit examiné et poursuivi. Avant ce terme, ce serait la tyrannie, l'inquisition et le despotisme judiciaire; au delà, l'impunité, et, ce qui est la suite, la vengeance du ressentiment, substituée à celle de la loi.

RÉFLEXIONS

SUR

L'USUFRUIT DES BÉNÉFICIERS.

RÉFLEXIONS

SUR

L'USUFRUIT DES BÉNÉFICIERS.

Les titulaires actuels des bénéfices sont de véritables propriétaires usufruitiers, leur possession leur a été conférée sous l'autorité de la loi existante, d'après des formes établies par cette loi, et reconnues par tous les tribunaux civils.

Cette propriété doit donc être traitée comme toute autre propriété usufruitière.

Ainsi, 1°. tout individu titulaire d'un bénéfice séparé doit conserver, non-seulement la jouissance de la valeur de ce bénéfice, mais celle des biens même qui en formaient le revenu. 2°. S'ils possèdent des droits sur la propriété d'autrui, ces droits peuvent être légitimement transformés en équivalent : les propriétaires fonciers y ont été soumis pour les droits féodaux. 3°. Les bénéficiers qui, sous le nom de chapitres de maisons religieuses, possèdent des biens

en commun, n'ont aussi droit qu'à un équivalent, parce que la nation ayant le droit de dissoudre ces associations, ne pourrait l'exercer d'une manière utile, si celui de changer la forme de leur propriété n'en était pas une suite, surtout parce que celui qui possède en commun n'a point cette disposition libre de la propriété qui la distingue de l'équivalent qu'on y substituerait.

Tel est, au premier coup-d'œil, ce que paraît exiger la justice; mais la nature des biens ecclésiastiques n'autorise-t-elle pas à suivre d'autres maximes?

On dit que les bénéfices en commande sont un abus condamné par l'église; que la pluralité des bénéfices est contraire aux canons, que, dans la règle, un tiers de leur revenu doit être consacré aux dépenses du culte, et un tiers réservé pour les pauvres.

Les commandes sont des abus : mais cet abus a été autorisé par les lois du royaume, et par des lois revêtues des mêmes formalités que celles qui règlent le droit de tester, par exemple. Or, si on venait à prouver que ces lois renferment des dispositions injustes, s'ensuivrait-il que l'on doive attaquer

la propriété de ceux qui possèdent aujourd'hui en vertu de ces dispositions? On ne peut attaquer la légitimité de la possession des bénéfices en commande, sans ébranler le principe de toutes les propriétés, en les faisant dépendre, non des lois établies au moment où elles ont été acquises, mais des lois postérieures, des maximes successivement adoptées par les législateurs.

La pluralité des bénéfices est défendue par les canons: cela peut être; mais elle est consacrée par un long usage. Jamais la réunion de deux bénéfices sur une même tête n'a été apportée dans aucun tribunal comme un motif d'en déclarer la collation nulle, à moins qu'il ne fût question de bénéfices dont les fonctions seraient censées incompatibles. Or, un usage publiquement adopté pendant un long temps, reconnu par les tribunaux, suffit pour légitimer une propriété.

L'ancienne division du revenu des bénéfices en trois parties ne subsiste plus depuis longtemps; il serait aussi injuste de l'invoquer aujourd'hui, que d'attaquer les propriétés féodales, sous prétexte qu'elles ont

été assujetties autrefois à un service personnel. Les lois laissent, depuis long-temps, aux bénéficiers la jouissance totale du revenu; elles ont abandonné à leur conscience l'accomplissement du devoir de faire l'aumône; elles ont réglé, suivant d'autres principes, la manière dont ils devaient contribuer aux dépenses du culte.

On a fait valoir, contre la richesse excessive de quelques membres du clergé, les anciennes maximes de l'église; mais ce n'est point d'après de telles maximes qu'une question de propriété doit être jugée. Il n'est pas question de savoir si un tel ecclésiastique a la modestie qui convient à son état, s'il se damne en nourrissant des chevaux au lieu de nourrir des pauvres; mais de savoir si le bénéfice qui lui a été légalement conféré lui appartient. Annullerez-vous un testament, parce que le légataire fait un mauvais usage des biens qu'il a reçus? Supposez même que le testateur ait exprimé l'intention qu'il donne tel bien à monsieur un tel, pour l'arrangement de ses affaires, les tribunaux se croiront-ils en droit de l'empêcher de dissiper ce bien?

Ne distingue-t-on pas ces conditions de conseil, ces exhortations, des conditions précises et légalement obligatoires?

Les titulaires actuels ont donc un droit évident, incontestable, à conserver, pendant leur vie, la totalité de ce qu'ils possèdent.

A leur droit se joint celui de tous ceux qui ont fait des conventions avec eux, qui les ont faites dans la confiance que, d'après les lois établies, ils auraient pour hypothèque le revenu viager de la totalité de ces bénéfices. Il faudrait que la nation reconnût la totalité de ces engagements, qu'elle laissât, à ceux dont les titres n'ont pas une forme publique, le moyen d'y suppléer; c'est-à-dire que, dans la réalité, il faudrait qu'elle donnât à tout bénéficier, qui le voudrait et qui le pourrait, la liberté de vendre son bénéfice. On ne proposera pas, sans doute, d'annuller les billets sous seing-privé; on ne refusera pas un temps quelconque, pour les assujettir à une formalité qui en fixe la date.

Croit-on que des hommes bien convaincus qu'on les dépouille injustement, qu'on exerce contre eux une violence tyrannique,

se feront scrupule d'antidater un acte, qu'ils ne se permettront pas ce que les protestants se permettaient dans les temps de persécution, ce qu'on s'est permis dans tous les pays où le parti qui avait triomphé confisquait les biens des chefs du parti contraire?

Que les frais du culte soient pris en entier sur les biens des ecclésiastiques, que ces biens soient soumis aux mêmes impositions que ceux des autres citoyens; voilà ce qui est rigoureusement juste, parce que les frais nécessaires du culte sont une surcharge essentielle des biens consacrés au culte; parce que l'exemption des impôts est une injustice que l'usage ne peut couvrir. Le droit naturel exige que tous les biens portent également les charges de la société; et l'on ne prescrit point contre le droit naturel.

Après avoir parlé de justice, examinons la même question dans son rapport avec l'utilité publique.

Les biens ecclésiastiques s'élèvent à 200 millions; 20 millions suffiront pour le culte: voilà donc 180 millions de fonds changés en 180 millions de viager; et vu leur distribution, un profit de 90 millions qui, évalués

au denier cinq, en représentent actuellement 1800.

Si on suppose que pour les dîmes on prenne un arrangement qui les réduise à leur valeur comme usufruit, sans doute on diminuera cette ressource environ de moitié; mais alors on remettrait cette moitié aux propriétaires. Ce peut être une mauvaise opération; mais il n'en résulterait pas moins, pour la masse de la nation, un profit qui peut s'évaluer, pour le moment présent, à un milliard 800 millions.

Voyons maintenant ce que vaudraient les 180 millions de revenu, en dépouillant les titulaires, au moins en partie. En supposant qu'on prenne pour principe de laisser jouir tous ceux qui ont moins de deux mille écus, de laisser deux mille écus à tous ceux qui ont plus, et 25 mille livres aux évêques : si alors la réduction actuelle va jusqu'à 30 millions, c'est beaucoup; mais je suppose qu'elle aille jusqu'à 40 millions, et c'est passer toutes les bornes; il faut d'abord en défalquer, 1°. toutes les dettes personnelles, dont la nation sera obligée de se charger. 2°. Les bénéficiers riches

faisaient vivre grand nombre de domestiques et d'ouvriers; il en résultera une secousse très-grande, par le dérangement de la distribution des salaires; et par conséquent un grand nombre de malheureux, à qui la nation sera obligée de donner des secours. 3°. Les ecclésiastiques faisaient des aumônes; il faudra bien aussi y suppléer. 4°. Ou l'on vendra à la fois la masse de ces biens, et ils seront vendus au dessous de leur valeur, ou les assemblées les administreront, et ce serait ouvrir une source de corruption et de désordre. 5°. Si on conservait l'usufruit, la nation, à la mort des titulaires, exercerait, pour les réparations, le même droit qu'exercent les économats, ou on y substituerait d'autres précautions; mais dans la supposition contraire, il y aurait une extrême injustice à répéter les réparations sur ceux qu'on dépouillerait, et cet objet est d'une valeur considérable.

Ainsi, ces 40 millions, qui porteraient le profit à 110 au lieu de 90, à 2 milliards 200 millions au lieu d'un milliard 800 millions, seraient bien éloignés d'être en pur gain de 20 millions.

Cette opération est inutile pour les besoins actuels; les biens du domaine, ceux des économats, ceux des maisons religieuses et ceux des chapitres qu'on peut supprimer, sont plus que suffisants.

Je crois devoir ajouter quelques réflexions sur les moines; on peut les bien traiter, sans faire une mauvaise opération. D'abord, le nombre des véritables mendiants est très-petit; les autres, quoique mendiants par leur règle, vivent, en grande partie, du produit des terreins qui leur appartiennent.

Les premiers coûteront moins en pensions qu'ils ne gaspillaient en aumônes. Ainsi, la masse des pensions fût-elle égale, pour la totalité des ordres, au revenu actuel, il y aurait encore, pour le peuple, le profit de la suppression de ces aumônes.

Dès ce moment, il y aurait un avantage considérable, en ne considérant que les ordres riches. Dans la congrégation de Saint-Maur, par exemple, si la moitié des religieux quittait, un nombre de maisons, ayant le quart des revenus annuels, suffirait pour rassembler le reste. En effet, la dépense des officiers des grandes maisons

était énorme, et cette dépense est inutile au bien-être des religieux.

La justice exige, et que les abbés réguliers soient assujettis à la règle, s'ils veulent rester, et qu'ils aient la liberté de sortir. Il leur faut alors un revenu qui les dédommage de ce qu'ils perdent; mais ce revenu serait, pour la plupart, bien au dessous de celui qu'ils abandonneraient, en quittant la vie régulière.

Chaque religieux a droit, sur les biens de son ordre, à une somme suffisante pour ses besoins, tels que la vie de son ordre, en la supposant réglée par des principes de décence, les lui a fait contracter. La pension doit donc être différente pour les différents ordres. Un chartreux a plus de besoins qu'un théatin ou un barnabite; un bénédictin en a plus qu'un cordelier ou un augustin. Il faut aussi proportionner les pensions à l'âge, et même les rendre croissantes avec l'âge; car un moine avait droit d'être soigné dans sa vieillesse, aux dépens de son ordre. On doit encore, pour plusieurs ordres, les faire varier suivant les provinces. Il faut, par exemple, qu'un

moine de Flandres ait de quoi vivre en Flandres.

Il ne faut pas décider légèrement sur le bien-être d'un grand nombre d'individus; il ne faut pas qu'on puisse dire qu'on rende les moines malheureux dans le cloître, pour les obliger de se contenter d'une pension insuffisante, ou qu'on leur donne une pension trop modique, pour les empêcher de reprendre leur liberté. L'un serait barbare, l'autre serait injuste. La pension d'un moine doit être, pour les besoins physiques, proportionnée à la manière de vivre dans son ordre; pour les besoins de décence, il faut qu'il puisse être au niveau de ce qu'on appelait, la petite bourgeoisie, avant la révolution.

Telles sont les réflexions d'un homme qui n'a jamais passé pour aimer le clergé, mais qui a toujours aimé la justice et la paix; qui, lorsqu'un corps est détruit, ne voit plus, dans ceux qui le composaient, que des individus, n'ayant plus que leurs vertus ou leurs vices personnels, ayant les mêmes droits que les autres hommes, devant être traités d'après les mêmes maximes

de justice et les mêmes principes d'humanité.

Cette manière de penser devrait être plus générale ; la haine de ces corps qui ont causé tant de maux, n'était-elle pas l'effet de l'amour des hommes? n'était-ce pas l'esprit d'intolérance et de domination que l'on haïssait? Faudrait-il avouer que l'on était jaloux des richesses de quelques particuliers? La vengeance contre ceux qui n'ont fait que profiter des abus, ne ressemble-t-elle pas à l'envie, plus qu'à la justice?

SUR

LES TRIBUNAUX

D'APPEL.

SUR
LES TRIBUNAUX
D'APPEL.

TOUTES les fois que la décision du tribunal d'appel est exécutée sans avoir égard à celle du premier tribunal, il n'y a véritablement qu'un jugement rendu par un tribunal, d'après une instruction faite dans un autre.

Si l'appel n'a point lieu, c'est uniquement par la volonté des parties: la première décision est donc réellement arbitrale; et si l'appel n'est pas suspensif, le premier tribunal n'a de plus qu'une juridiction provisoire, qu'il ne doit exercer que dans le cas où il y aurait du danger à laisser les parties dans l'état où elles étaient au moment de la demande.

C'est d'après cette vue que la jurisprudence a distingué les cas où l'appel empêchait, et ceux où il n'empêchait pas l'effet de la première sentence.

Mais lorsque les tribunaux d'appel ont

une composition semblable à celle du premier tribunal, il résulte que l'on a deux jugements prononcés de même sur le même objet, qui peuvent être contradictoires ; et dont l'un n'étant préféré à l'autre que par l'autorité de la loi, n'a aucun avantage que celui d'avoir laissé aux parties plus de temps pour faire valoir leurs moyens. Or, cet avantage ne suffit pas pour justifier la préférence de la loi, pour faire trouver naturel, si, par exemple, chacun des tribunaux est de cinq juges, qu'un homme perde son procès, quoique sept juges aient été d'avis de le lui faire gagner, et seulement parce que le hasard a réuni dans le tribunal les trois juges d'appel qui lui étaient contraires. Si même il y avait, par exemple, trois juges dans le premier tribunal, et cinq dans le second, on pourrait encore être condamné avec une pluralité réelle de cinq contre trois.

Il faut donc établir nécessairement une différence d'un autre genre entre ces tribunaux ; et il ne suffit pas que ce soit, comme dans les états despotiques ou aristocratiques, une différence d'autorité et

pouvoir; mais on doit en établir une qui entraîne la confiance, de manière que malgré l'unanimité du premier tribunal, pour une partie, et la simple pluralité du tribunal d'appel, pour son adversaire, il n'y ait pas lieu de douter de la bonté du dernier jugement, pour ceux qui connaissent seulement comment et par quel tribunal il a été rendu.

Car c'est-là ce qui constitue réellement, pour chaque citoyen, l'obligation étroite d'assurer l'exécution des jugements; autrement, elle ne serait fondée que sur la nécessité de conserver la paix, et non sur celle de maintenir la justice.

Par le décret de l'assemblée nationale, il n'existe qu'une seule différence entre les deux tribunaux. Le tribunal d'appel étant situé dans un district étranger au moins à l'une des parties, peut être regardé comme étant plus impartial; mais cette différence ne suffit pas. Il est donc nécessaire d'en établir une autre; et alors cette forme pourrait devenir préférable de beaucoup à l'ancienne, qui n'avait aussi d'autre avantage que l'indifférence des juges supérieurs,

à l'égard du plus grand nombre des parties. Je ne compte pas en effet celui du nombre plus grand de juges, qui, bien que très-faible, cependant est réel; ni celui de leur richesse, qui peut rendre ces juges moins corruptibles, mais aussi plus accessibles aux considérations étrangères.

J'oserai donc proposer d'attribuer les jugements d'appel à dix ou à douze jurés, dont six ou huit au moins seraient pris parmi les gens de loi.

On opposera sans doute le décret par lequel l'assemblée a rejeté, du moins provisoirement, l'établissement des jurés au civil. Mais nous pourrons répondre que des décrets successifs, sur une suite d'articles qui doivent former un système lié, ne peuvent être regardés comme irrévocables avant un examen qui réponde que leur ensemble n'offre rien de contraire aux intentions de ceux qui les ont successivement rendus. Autrement, on serait exposé à voir substituer à un plan régulier, dirigé vers un but unique, une suite de règlements séparés, incohérents et même contradictoires. En effet, en supposant à tous ceux

qui délibèrent l'attention la plus soutenue, les intentions les plus pures, l'esprit le plus juste, ils ne pourraient parvenir à éviter les contradictions ou l'incohérence, qu'en se représentant à chaque délibération particulière tous les articles déja décrétés, et en se déterminant d'avance sur ceux qui doivent l'être, en se formant chacun un systême complet. Ce n'est pas tout encore: le résultat des articles admis ne détermine pas d'une manière unique le systême total; il peut y en avoir un grand nombre différents entr'eux, quoique tous d'accord avec ces premiers articles; mais le nombre de ces systêmes diminue à mesure que celui des articles adoptés augmente; il doit donc arriver, à chaque article, qu'une partie des votants soit obligée de changer de systême. Ajoutons encore les variations sans nombre que de nouvelles idées, de nouvelles propositions peuvent introduire.

On voit donc qu'une cohérence entre tous les articles, qu'une exclusion de tous les systêmes, réellement contraires à l'opinion de la pluralité des votants, ne peuvent être assurées d'une manière suffisante, sans

supposer à tous les votants, si le nombre des articles n'est pas très-petit, une force de tête dont peu d'hommes sont capables; sans exiger un travail suivi et journalier, fait par chaque votant sur la suite des articles soumis à la discussion. On doit donc renoncer à cette irrévocabilité d'articles successifs, et la réserver pour le système complet.

J'interrogerai sur cette question les hommes les plus habitués à réfléchir, ceux qui, dans quelque genre que ce soit, sont accoutumés à ranger leurs idées avec le plus de méthode, à les combiner d'une manière systématique; je leur demanderai: si seuls, dans le silence, méditant sur les objets qui leur sont le plus familiers, ils pourraient, en prenant un parti sur chaque proposition à mesure qu'elle s'offre à leur esprit, se répondre de former ainsi, du premier jet, un ouvrage suivi, dont toutes les parties fussent d'accord; s'il ne leur arrive pas souvent de revenir sur leurs pas, de balancer des opinions qui leur ont paru vraies, l'une après l'autre, en les considérant chacune séparément, et qui cependant ne peuvent subsister ensemble?

Quel est l'homme qui voudrait faire des jugements à condition de ne pas les revoir, de ne pas rectifier ce qu'il a écrit au commencement, si, ayant d'avoir fini, il a observé des contradictions, si la suite de ses réflexions lui a fait apercevoir des erreurs ?

Or, ce qu'il serait absurde d'exiger d'un homme, peut-on l'exiger d'une assemblée, pour qui la difficulté de conserver l'unité augmente avec le nombre de ses membres ?

Il ne résulte pas de cette opinion qu'on doive flotter dans une incertitude éternelle. En effet, il ne s'agit de soumettre à un changement, que les articles qui ne peuvent subsister ensemble, et dont la combinaison n'étant pas prévue d'avance, n'a pu être réellement jugée. Or, ici on n'a point dit à ceux qui n'ont pas voulu admettre les jurés dans les causes civiles : il n'y aura pas de tribunaux d'appel, constitués exprès ; mais chaque tribunal le deviendra à l'égard du tribunal voisin. Dailleurs, il est évident que le tribunal d'appel n'ayant tout au plus qu'un juge, et peut-être deux de plus que le premier tribunal, et ces juges étant rigoureusement égaux

dans ces divers tribunaux, il ne résulte aucune probabilité supérieure du bien jugé en faveur du tribunal d'appel, si les jugements sont contradictoires; et cependant, cette probabilité est une condition que tout tribunal d'appel doit nécessairement remplir.

Or, je crois qu'on la remplirait en admettant des jurés, parce que leur tribunal différera de celui qui n'est formé que de juges, par la possibilité de multiplier les récusations non motivées, qui préviennent l'effet des inimitiés personnelles, comme de l'esprit de parti, et rendent la corruption presqu'impossible. Alors, si surtout on ôte aux juges la voix dans les décisions, on ne dira plus celui dont trois juges avaient, d'un accord commun, jugé la cause légitime, a été condamné par la pluralité de la voix d'un seul; mais on dira: elle a été reconnue mauvaise par la pluralité de jurés, dont les deux parties étaient obligées de reconnaître l'impartialité; qui, appelés à juger cette seule affaire, y ont donné toute leur attention. Le premier jugement, différent du second par sa forme moins

solemnelle, ne paraîtra plus que ce qu'il est réellement, un jugement d'arbitres, auquel les parties restent libres de se soumettre. On verra que la loi n'a voulu confier qu'à des jurés le droit de prononcer; mais qu'elle a cherché à épargner aux citoyens la nécessité de recourir à cette forme, en permettant aux officiers de justice, chargés de l'instruction, de leur donner un avis qui pût, en les éclairant, les empêcher de poursuivre une décision rigoureuse.

Par ce moyen, les appels retarderont moins le cours de la justice, puisqu'il suffira d'un juge pour chaque assemblée de jurés. Par ce moyen, on remédie aux jalousies, aux petites haines qui doivent s'élever entre ces petits tribunaux reviseurs l'un de l'autre, et dont chacun haïra celui qui réforme ses jugements, et celui dont il reçoit les appels. Par ce moyen, on évite l'inconvénient de faire réformer, par un tribunal, connu pour être moins instruit, les jugements d'un tribunal plus éclairé.

On ne serait plus exposé à une espèce de bisarrerie que présente le décret actuel:

c'est que les propriétés des habitants d'un district soient soumises à la décision de juges élus par ceux d'un autre; et que toutes les peines que se donnaient les électeurs de bonne foi pour choisir de bons juges, soient perdues pour eux, et ne servent qu'à leurs voisins, tandis qu'ils souffriront des mauvais choix que d'autres de leurs voisins auront pu faire.

Enfin, on ne doit pas être alarmé d'un changement, puisque déja le décret sur les tribunaux d'appel a forcé à multiplier très-inutilement les juges dans chaque district; et ce ne sera pas la seule chose contraire aux véritables intentions de l'assemblée que l'on sera obligé de décréter, si l'on veut conserver deux conditions incompatibles: l'égalité de tous les tribunaux, la proscription des grands corps de justice, si sage en elle même, et la non-admission du jugement par jurés.

EXTRAIT

DU

PACTE DE FAMILLE.

EXTRAIT

DU

PACTE DE FAMILLE.

Le préambule expose les motifs et l'objet qui ont déterminé les deux souverains à conclure ce traité. Ces motifs sont les liens du sang qui les unissent, et les sentiments dont ils sont animés l'un pour l'autre. L'objet est de rendre permanents et indissolubles les devoirs qui sont une suite naturelle de la parenté et de l'amitié, et d'établir à jamais un monument solemnel de l'intérêt réciproque qui doit être la base des désirs des deux monarques, et de la prospérité de leurs familles royales.

C'est donc ici un pacte entre des parents, et non un traité d'union entre deux peuples. L'assemblée nationale a donc le droit d'examiner s'il est utile de transformer cette convention de parents en traité fédératif entre les deux nations.

Le Traité du pacte de famille contient vingt-huit articles.

Par l'article I, les deux rois sont convenus qu'ils regarderont, à l'avenir, comme leur ennemie toute puissance qui le deviendra de l'un ou de l'autre des souverains contractants.

Le pacte, d'après cet article, est une véritable fédération; or, toute fédération raisonnable renferme la condition de ne traiter qu'en commun avec les puissances étrangères : elle suppose l'existence d'un congrès.

Leurs majestés, par l'article II, se garantissent réciproquement tous leurs états, dans quelque partie du monde qu'ils soient situés ; mais il est expressément stipulé que cette garantie n'a pour objet que les possessions respectives, suivant l'état où elles se trouveront au premier moment où les deux couronnes seront en paix avec toutes les autres puissances.

La France, d'après cet article, ne garantit que les possessions; or, la côte où les Anglais se sont établis est-elle une possession espagnole? n'appartient-elle pas aux naturels du pays? L'assemblée nationale n'est-elle pas en droit, suivant la lettre du traité, d'examiner cette question

avant de décider si elle est dans le cas de la garantie ?

La même garantie est accordée, dans l'article III, par les deux monarques, au roi des Deux-Siciles et au sérénissime infant duc de Parme, sous la condition que ces deux princes garantiront aussi les états de leurs majestés très-chrétienne et catholique.

L'article IV porte que, quoique cette garantie inviolable et mutuelle doive être soutenue de toute la puissance des deux rois, leurs majestés ont jugé à propos de fixer les premiers secours à fournir de part et d'autre.

Les articles V, VI et VII déterminent la qualité et la garantie de ces premiers secours que la puissance requise s'engage à fournir à la puissance requérante : ces secours consistent en vaisseaux et frégates de guerre, et en troupes de terre, tant d'infanterie que de cavalerie. Le nombre en est déterminé, ainsi que le lieu de l'emplacement et le temps de fournir lesdits secours.

Par l'article VIII, les guerres que le roi

très-chrétien aurait à soutenir en conséquence des engagements des traités de Westphalie, ou d'autres alliances avec des princes et états d'Allemagne et du Nord, sont exceptées des cas où le roi catholique devra fournir des secours à sa majesté très-chrétienne, à moins que quelque puissance maritime ne prenne part à ces guerres, ou que la France ne soit attaquée par terre dans son propre pays.

Cet article est une exception au traité fédératif, et il ne renferme aucune réciprocité : on pourrait dire que le commerce exclusif des peaux des bêtes, tuées en Californie, est aussi indifférent à la France que le traité de Westphalie peut l'être à l'Espagne.

Il a été convenu, par l'article IX, que la puissance requérante pourra envoyer un ou plusieurs commissaires, pour s'assurer que la puissance requise a rassemblé, dans le temps fixé, les secours qui ont été stipulés.

Les articles X et XI portent que la puissance requise ne pourra faire qu'une seule et unique représentation sur l'usage des secours qu'elle fournira à la puissance

requérante ; ce qui cependant ne doit s'entendre que pour les cas où une entreprise serait d'une exécution immédiate, et non pour les cas ordinaires, où la puissance qui doit fournir le secours est seulement obligée à le tenir prêt dans les endroits de sa domination qui seront indiqués par la puissance requérante.

Dans ces articles, la fédération reprend toute sa force, et il en résulte l'impossibilité absolue, pour une nation libre, de conserver le pacte de famille. La nation française ne peut s'engager à faire la guerre toutes les fois que le roi d'Espagne le voudra. La convention de faire la guerre ensemble suppose le droit de décider ensemble si la guerre doit être faite. Quand bien même on ne reconnaîtrait pas ce principe, qui paraît évident, le défaut d'égalité suffirait pour annuller le traité. La France libre ne peut plus faire la guerre que pour les intérêts du peuple français. La guerre dépend encore en Espagne de la seule volonté du roi.

Il a été stipulé, par les articles XII et XIII, que la demande du secours suffira pour constater, d'une part, le besoin de le recevoir, et de l'autre, l'obligation de le donner. Ainsi, on ne pourra, sous aucun

prétexte, en éluder la prestation; et, sans entrer dans aucune discussion, le nombre stipulé de vaisseaux et de troupes à fournir sera regardé, trois mois après la réquisition, comme appartenant en propriété à la puissance requérante.

Par les articles XIV et XV, on est convenu que lesdits vaisseaux et troupes seront à la charge de la puissance à qui ils seront envoyés; et la puissance qui les aura fournis tiendra prêts d'autres vaisseaux, pour remplacer ceux que la guerre aurait fait perdre, ainsi que les recrues et réparations nécessaires pour les troupes de terre.

L'article XVI porte que les secours ci-dessus stipulés seront regardés comme ce que l'un des deux monarques pourra faire de moins pour l'autre; mais comme leur intention est que la guerre se déclarant pour ou contre l'un des deux, doit devenir personnelle à l'autre, ils sont convenus que dès qu'ils se trouveront tous deux en guerre contre le même ou les mêmes ennemis, leurs majestés la feraient conjointement, en y employant toutes leurs forces; et qu'alors elles feront entr'elles des conventions

particulières relatives aux circonstances, et détermineront leurs efforts respectifs et réciproques, ainsi que leurs plans et opérations politiques et militaires, lesquels seront exécutés d'un commun et parfait accord.

Les articles XVII et XVIII contiennent l'engagement formel et réciproque de n'écouter, ni de faire aucune proposition de paix avec les ennemis communs, que d'un consentement mutuel, et de regarder, soit en guerre, soit en paix, comme ses intérêts propres, ceux de la couronne alliée; de compenser les pertes et les avantages respectifs, et d'agir comme si les deux monarchies ne formaient qu'une seule et même puissance.

Par les articles XIX et XX, le roi d'Espagne stipule, pour le roi des Deux-Siciles, les engagements du traité, et promet de les faire ratifier par ce prince, bien entendu que la proportion des secours à fournir par sa majesté sicilienne sera déterminée suivant l'étendue de sa puissance. Les trois monarques s'engagent à soutenir en tout, et toujours, la dignité et les droits de leur maison, et de tous les princes issus du même sang.

Les articles XIX et XX ne peuvent subsister ; la France ne peut s'engager à faire la guerre pour la défense de tous les droits présents et futurs de tous les descendants mâles de Saint-Louis. Une nation ne peut s'engager à faire la guerre pour soutenir la dignité d'un particulier. Observons que, suivant cet article du traité, la nation française serait obligée de se faire la guerre à elle-même, pour avoir supprimé le *monseigneur* des princes.

Il a été convenu, par les articles XXI et XXII, qu'aucune autre puissance que celles qui sont de l'auguste maison de Bourbon, ne pourra être invitée ni admise à accéder au présent traité. Leurs états et sujets respectifs participeront à la liaison et aux avantages établis entre les souverains, et ne pourront rien faire ou entreprendre de contraire à leur parfaite correspondance.

Ces articles, annullés par le traité de Paris, sont les seuls où les peuples eussent été appelés à profiter des avantages d'une fédération, les seuls qui eussent pu justifier le pacte de famille.

Par l'article XXIII, le droit d'aubaine est aboli en faveur des sujets de leurs majestés catholique et sicilienne, qui jouiront en France des mêmes prérogatives que les

nationaux. Les Français seront également traités, en Espagne et dans les Deux-Siciles, comme les sujets naturels de ces monarchies. Il a été dérogé à cet article par le traité de paix de Paris.

Par l'article XXIV, les sujets des trois souverains jouiront, dans les états respectifs en Europe, par rapport à la navigation et au commerce, des mêmes privilèges et exemptions que les nationaux.

Par les articles de la paix de Paris, il a été également dérogé à cette convention.

L'article XXV porte qu'on préviendra les puissances avec lesquelles les trois souverains contractants auraient déja fait ou feraient, dans la suite, des traités de commerce; que le traitement des Français, en Espagne et dans les Deux-Siciles, et des Siciliens en France et en Espagne, ne doit point être cité, ni servir d'exemple: leurs majestés très-chrétienne, catholique et sicilienne ne voulant faire participer aucune autre nation aux avantages de leurs sujets respectifs.

La paix de Paris a pareillement annullé cet article.

Il a été stipulé, par l'article XXVI, que les parties contractantes se confieront réciproquement leurs alliances et négociations, surtout lorsqu'elles auront quelque rapport à leurs intérêts communs; et leurs majestés, dans toutes les cours de l'Europe, vivront dans l'intelligence la plus parfaite, et avec la plus entière confiance.

L'article XXVII ne renferme qu'une stipulation sur le cérémonial que les ministres de France et d'Espagne devront observer entr'eux, par rapport à la préséance dans les cours étrangères où ils résideront.

L'article XXVIII contient la promesse de ratifier le traité.

Tel est, en substance, le traité dont il s'agit. On n'y a ajouté aucun article séparé ou secret.

Si la nation française doit se regarder comme liée par les traités faits au nom de ses rois, ainsi qu'elle s'est cru obligée à reconnaître les dettes contractées par eux, cette obligation ne peut s'étendre jusqu'au pacte de famille, puisqu'il suppose une réciprocité qui ne peut plus exister; qu'il renferme des engagements qui jamais n'ont pu être légitimes, et qu'il rend la sûreté

même de la nation, dépendante de la volonté arbitraire d'un seul homme. Elle a le droit de l'annuller, comme elle a eu le droit de se rendre libre. De pareils traités entre les rois sont de véritables *conspirations contre les peuples*.

Nota. L'assemblée nationale est peut-être à la veille de prendre un parti sur le pacte de famille, et elle ne le connaît pas encore. Il y a lieu de penser que sa première démarche sera d'en ordonner l'impression et la distribution à tous ses membres. Ceux qui ne sont pas tout à fait étrangers aux matières de commerce et de politique, désirent que la nation française s'occupe sérieusement à faire un véritable traité d'alliance et de commerce avec le gouvernement espagnol ; mais les bases de ce traité, son véritable objet, les obligations réciproques méritent d'être discutés d'après les principes d'une constitution libre, et toute vouée à l'intérêt national. On consultera, avant tout, la position momentanée de la France, et l'on ne se permettra pas d'en opérer le bouleversement général par de fausses considérations de diplomatie. On s'apercevra, sans doute, qu'un roi des Français doit avoir toute l'influence qu'il plaît à la nation de lui donner, et qu'il ne doit pas chercher à se procurer une influence anti-constitutionnelle, sous prétexte d'un prétendu intérêt de famille. Car la France doit être libre, tout comme si les princes réguants à Madrid, à Naples et à Parme n'étaient

point de la famille des Bourbons ou des Capets. Enfin, après avoir décidé du droit en cette matière, on réfléchira peut-être, que si on laisse sortir de Brest les 14 vaisseaux dont on a permis l'armement, il n'est plus possible d'éviter la guerre la plus ruineuse, la plus anti-constitutionnelle et la plus désastreuse à tous égards.

SUR LE CHOIX

DES

MINISTRES.

SUR LE CHOIX DES MINISTRES.

DANS une constitution libre on ne peut entendre par monarchie, que la réunion du pouvoir exécutif national entre les mains d'un chef unique et inviolable.

J'entends par pouvoir exécutif national, celui qui s'exerce sur la nation entière, et qui n'est point borné à une portion déterminée du territoire.

J'ai préféré ce mot à celui de *suprême* qui, pour un ami de la liberté, ne peut avoir d'autre sens.

Plusieurs parties du pouvoir exécutif peuvent être exercées, dans chaque division du territoire, d'une manière indépendante; et dès-lors, on doit les déléguer à des hommes choisis dans chaque province, sans que, pour cela, le gouvernement cesse d'être monarchique, si c'est toujours à un seul chef qu'est confiée la partie de ce pouvoir

qui, par sa nature, doit s'étendre sur tout l'état (1).

Un chef unique, non inviolable, ne serait qu'un premier magistrat; et c'est l'inviolabilité qui distingue particulièrement le monarque.

Mais l'existence d'un chef inviolable, et dès-lors non responsable, serait incompatible avec la liberté, s'il pouvait, à son gré, violer la loi, ou seulement ne pas l'exécuter.

On a donc établi qu'il ne pourrait agir seul, qu'il serait obligé d'employer des agents qui seraient poursuivis comme prévaricateurs, s'ils violaient les lois; comme responsables, s'ils les exécutaient mal; et la preuve même littérale qu'ils n'ont fait qu'obéir au monarque, ne peut les disculper.

---

(1) J'ai prouvé, dans un autre ouvrage, que l'administration du trésor public devait être absolument séparée du pouvoir exécutif, à qui, pour maintenir l'unité, il suffisait d'en donner une connaissance entière et comme dictée. Voyez l'ouvrage intitulé: *Sur la constitution du pouvoir chargé d'administrer le trésor national.*

Dans une constitution libre et monarchique, le pouvoir exécutif est donc réellement partagé entre deux êtres différents qui exercent l'un sur l'autre une sorte de *veto*. Le monarque ne peut agir si un ministre ne consent à répondre sur sa tête, que cette action n'est pas contraire à la loi. Le ministre ne peut agir qu'en vertu du consentement du monarque.

Mais, comme il est de l'essence du pouvoir exécutif, que son action ne soit pas suspendue, et que la responsabilité nécessaire du ministre suppose la liberté absolue de ne pas concourir à une action qu'il désapprouve, il a fallu laisser au monarque le droit de renvoyer ses ministres et de les remplacer.

La monarchie doit être héréditaire, parce que l'élection d'un monarque peut entraîner des troubles, que la possibilité de parvenir au trône, répand dans le corps de la nation un caractère d'intrigue et d'ambition, toujours dangereux pour la liberté et l'autorité des lois. D'ailleurs, l'élection conduit aussi à de mauvais choix. L'ambitieux qu'on aurait choisi, joindrait au

pouvoir de sa place, celui de son parti, et il faut mieux accorder moins de pouvoir à un chef héréditaire, que d'être conduit à l'hérédité par l'abus qu'un chef électif ferait bientôt de son pouvoir. Un monarque électif, un sénat héréditaire seraient deux institutions également vicieuses.

Tel est le mode de gouvernement qui, sous le nom de monarchie, s'est établi dans plusieurs états, non d'après des méditations philosophiques sur la nature des pouvoirs, l'ordre des sociétés et l'intérêt des peuples, mais en vertu d'anciennes habitudes et en obéissant aux circonstances; et alors, on a pu dire : *si tout n'est pas bien*, du moins *tout est passable.*

Prétendre que cette forme est incompatible avec la liberté, ou qu'elle est la meilleure pour une grande nation, la seule qui puisse même lui convenir, c'est parler d'après ses préjugés et ses passions, et non d'après sa raison.

Ce serait une absurdité plus grande, que de croire une nation liée, parce qu'elle a établi une hérédité perpétuelle, de regarder comme un contrat avec une famille,

ce qui n'est que la décision d'un pouvoir constituant, décision qu'un pouvoir semblable peut révoquer. Toutes les lois qui ne renferment pas le terme de leur durée, sont perpétuelles dans ce même sens; c'est-à-dire, qu'elles doivent subsister jusqu'à ce qu'elles soient détruites par une autorité légitime, constitutionnellement établie; et il n'y a de lois vraiment perpétuelles, que celles qui seraient des conséquences évidentes du droit naturel.

Puisque dans une monarchie héréditaire, le hasard seul nomme le chef du pouvoir exécutif, il faut que la loi constitutionnelle fixe l'organisation et règle les fonctions du ministère, dont la concurrence est nécessaire dans tous les actes de ce pouvoir; il faut que les dispositions de cette loi renferment une garantie de la liberté, qui suffise même dans le cas où le monarque réunirait des talents à de mauvaises intentions. Il faut, enfin, qu'elles rassurent contre la crainte d'un ministère faible, ignorant ou corrompu, si le hasard place sur le trône un prince sans esprit et sans caractère.

La responsabilité d'agents arbitrairement choisis par le monarque, suffit-elle pour remplir ces conditions? Non, sans doute; car un prince ennemi de la liberté trouvera des scélérats ambitieux prêts à s'exposer à tout pour augmenter leur pouvoir, ou des scélérats intrigants qui croiront avoir assez d'adresse pour éluder les lois. Une nation qui n'opposerait que la responsabilité aux entreprises des ministres, serait exposée à payer de plus l'argent dont ils auraient besoin pour en éluder les dangers.

D'ailleurs, ou la responsabilité deviendrait une véritable tyrannie, ou elle ne peut être un préservatif contre les erreurs involontaires ou contre la faiblesse. En un mot, c'est un moyen sans lequel les autres seraient nuls, mais qui seul n'a qu'une puissance faible, incertaine et dangereuse.

Il est donc nécessaire d'en chercher d'autres. Je crois qu'on peut les trouver dans la manière de choisir les ministres, et on y réussira, si l'on parvient à concilier ces trois conditions :

1°. Que les ministres puissent convenir

au monarque, car il faut que leur volonté s'accorde avec la sienne.

2°. Que les ministres ne puissent être choisis dans un parti contraire à la liberté.

3°. Qu'ils ne puissent changer de parti ni pour être choisis, ni après l'avoir été.

Pour cela je proposerai la forme suivante: 1°. Les représentants de la nation à la fin de la convention qui établirait cette forme de constitution, choisiraient comme seules capables de remplir les places du ministère, quatre-vingt dix personnes; et ensuite les membres de chaque législature choisiraient, avant de se séparer, un nombre suffisant pour remplacer celles qui n'existeraient plus sur la liste, et trente au delà, jusqu'à ce que le nombre total allât à cent quatre-vingts.

2°. L'éligibilité ne serait acquise que pour dix ans. Ainsi, chaque année, ceux qui auront rempli cet espace de temps, seront effacés de la liste, mais ils pourraient être immédiatement réélus.

3°. Dans le cas où le monarque voudrait remplacer un ou plusieurs de ses ministres, le corps législatif, s'il était présent,

pourrait exclure, au scrutin, jusqu'à un cinquième des membres de la liste.

4°. Si le remplacement était fait pendant son absence, il aurait droit de procéder, à sa rentrée, à un scrutin d'exclusion où les nouveaux ministres seraient compris; mais elle ne pourrait tomber sur les autres ministres actuellement en place.

5°. Toute législature aurait le droit de faire un autre scrutin, lorsqu'elle entrerait en fonction; et, si l'exclusion tombait sur un des ministres actuels, le monarque serait obligé de le remplacer.

6°. L'exclusion n'aurait de force que pour une seule nomination au ministère.

On remplirait, par ce moyen, les trois conditions exigées. 1°. Le monarque conserve la faculté de renvoyer ses ministres; et son choix est suffisamment étendu pour qu'il ne puisse être réduit à l'impossibilité d'en trouver qui lui conviennent, s'il n'a pas réellement formé de projet contre la liberté.

En effet, le nombre de sujets qu'il peut nommer, sera, dans le cas le plus défavorable, au moins les deux tiers du nombre de ceux qui ont été désignés, c'est-à-dire,

de soixante au moins, pendant la première législature ; de cent vingt au moins, lorsqu'il serait complet.

Au reste, rien n'empêche de porter ce nombre plus haut, pourvu qu'on s'arrête au point où la qualité d'éligible s'avilirait, et où la difficulté de connaître les sujets inscrits sur la liste, rendrait l'exclusion illusoire.

2°. Puisque le monarque ne peut choisir que parmi ceux qui ont été désignés par les représentants de la nation, elle n'a pas à craindre qu'ils soient pris dans le parti de ses ennemis.

3°. L'exclusion prononcée par la législature à chaque changement de ministère, suffit pour rassurer contre ceux qui, afin d'y parvenir, auraient changé de principes ; et celle qui est prononcée au commencement de chaque législature, est une précaution contre ceux qui, une fois parvenus aux places, seraient tentés de trahir les intérêts de la liberté.

On a fixé un terme de dix ans à l'éligibilité que confère l'élection de la législature, parce que si l'on fixait un terme trop

court, la nécessité de faire en même temps un trop grand nombre de choix, remplirait la liste d'hommes sans talents, sans considération personnelle, tandis que les ministres désignés, n'ayant qu'une espérance plus faible de parvenir, en deviendraient d'autant plus intrigants. Si, au contraire, on fixait un terme trop long, la moitié de la liste serait occupée par des hommes, qui ne seraient plus au courant ni des affaires, ni des opinions.

On objectera, peut-être, que ce serait au peuple et non à la législature qu'il faudrait confier le choix; mais dans une grande nation, la généralité des citoyens ne peut élire immédiatement. Il faut que ce droit soit remis à des électeurs, et on n'a que l'alternative ou de la conférer à ceux qui ont été choisis pour faire les lois, ou d'instituer un corps particulier de citoyens nommés, comme les membres de la législature, par les électeurs des diverses divisions de l'empire.

C'est d'après la nature des fonctions et l'intérêt commun, que l'on doit décider, à qui il convient de déléguer un pouvoir, et

la possibilité de juger de la capacité des concurrents est une des premières conditions qu'on doive exiger des électeurs.

Or, des hommes élus dans les différentes provinces, jugeraient mal des qualités nécessaires pour remplir une place du ministère; au lieu qu'après avoir exercé pendant deux ans, dans la capitale, les diverses fonctions attribuées au corps législatif, ils doivent être plus en état de prononcer.

On pourrait craindre une confusion de pouvoirs, en chargeant le corps législatif de choisir les agents d'un autre pouvoir, si ces agents devaient l'exercer sous les mêmes hommes qui les ont élus; mais si l'élection n'a lieu qu'au moment où un autre corps législatif doit remplacer le premier, cette confusion n'existe pas, puisque celui qui élit, n'a plus de pouvoir au moment où il fait les élections, et que ses membres, redevenus citoyens privés, ne sont plus que de simples électeurs.

Ceux qui sont déclarés capables du ministère, ne doivent pas être inéligibles pour la législature; le droit d'exclusion qui est donné au corps législatif, rend cette mesure

sans danger. Si on adopte la méthode proposée, on peut également, ou rendre les places de ministres compatibles, ou ce que je crois bien préférable, incompatibles avec celles de membre de la législature; car, dans l'une et l'autre hypothèse, cette manière de les nommer, entraîne moins d'inconvénient que n'en aurait la nomination exclusive, réservée au monarque.

Préfère-t-on l'incompatibilité? Des hommes choisis par un corps législatif, et contre lesquels celui qui existe n'a pas exercé son droit d'exclusion, lui sont moins étrangers, et peuvent y obtenir plus aisément la confiance qui leur est nécessaire pour remplir utilement leurs fonctions.

Veut-on que les ministres puissent être membres des législatures? Si le monarque nommait arbitrairement, il serait presque forcé d'y borner son choix, puisque c'est pour lui le seul moyen de s'assurer de n'en point faire qui soit odieux au parti dominant. Ainsi, il n'est pas réellement libre; la liste de la législature devient une véritable liste d'éligibles. Or, il vaut mieux

que l'éligibilité dépende des législatures elles-mêmes, que de dépendre de chaque division de l'état; et le vœu de la pluralité des membres du corps législatif, indique plus sûrement l'opinion nationale, que le vœu de la pluralité des électeurs d'une province particulière.

On conserve dans cette forme de nomination les avantages réels de la monarchie; c'est-à-dire, que l'on peut plus aisément et plus sûrement maintenir l'unité dans le pouvoir exécutif; et, ce qui est plus important, dans un grand nombre de circonstances locales, éviter les factions qui partageraient un conseil de chefs indépendants, et l'influence de leurs intérêts particuliers, qui, bien plus que ceux d'un monarque, pourraient être contraires à l'intérêt national, et se déploieraient avec plus d'énergie et de danger que les passions de ministres subordonnés.

Il reste maintenant à considérer la méthode précédente, relativement au droit de refuser les lois qui peut être conféré au monarque. Cette prérogative n'est pas essentielle à cette forme de gouvernement,

et, en quelques mains que soit le pouvoir exécutif, on peut également demander s'il est utile ou dangereux pour le peuple qu'il en soit investi. Mais, sans entrer dans cette discussion, il est du moins certain que ce droit serait absurde, s'il était autre chose que celui d'appeler du corps législatif, égaré ou surpris, au corps législatif instruit et paisible.

Alors, on peut demander s'il doit être un appel à une législature différente, de manière que la nation, instruite de la discussion, puisse, en choisissant de nouveaux représentants, avoir égard à leur opinion, et qu'ainsi, la discussion soit en quelque sorte jugée par la nation; ou bien, s'il faut que cet appel puisse être porté à la même législature qui, alors, peserait les motifs d'opposition, et se déciderait d'après l'opinion publique.

Le dernier parti me paraît préférable. En effet, la loi qui donne lieu à cet appel, est de nature à intéresser vivement la masse des citoyens, ou elle ne l'est pas. 1°. Dans le premier cas, au moment de la réélection, il suffira, pour se faire nommer, de se

montrer un partisan zélé de l'opinion dominante. On n'élira pas le plus éclairé, mais celui qui, sur une question particulière, a fait semblant d'adopter tel ou tel parti. Si la question n'agite pas la nation, on élira comme à l'ordinaire, et alors l'objet de cet appel ne sera pas rempli. Mais il arrivera que les intrigants, les ambitieux tâcheront d'exciter du mouvement sur chaque loi refusée, essaieront de la lier à la cause de la liberté. N'avons-nous pas vu, il y a quelques mois, une société d'agioteurs déférer comme mauvais citoyens ceux qui osaient entreprendre de dévoiler leurs manœuvres ou d'en contrarier le succès? Ainsi, d'un côté, le droit négatif ne servirait qu'à entretenir dans la nation une turbulence nuisible à sa prospérité. De l'autre, le pouvoir exécutif emploierait les mêmes moyens pour s'opposer aux réformes utiles, et pour s'emparer de beaucoup d'élections, à l'aide d'un parti intéressé aux abus, comme en Angleterre dans la question du bill pour la compagnie des Indes.

2°. Il vaut mieux soumettre la législature à l'influence de l'opinion publique qu'à celle de la nation, lorsqu'on ne donne au vœu des citoyens qu'une action indirecte, lorsqu'il ne s'exprime point directement, et sous une forme régulière, parce qu'alors, ce qu'on appelle improprement vœu de la nation, n'est dans le fait que le cri de la multitude, égarée par les hommes intéressés à la séduire.

3°. Il est fort inutile que la nation prononce toutes les fois que le pouvoir exécutif n'est pas d'accord avec le pouvoir législatif; car il en peut résulter qu'une bonne loi sera retardée malgré l'unanimité du corps législatif, se décidant après la délibération la plus mûre. Pourquoi d'ailleurs cette circonstance nécessiterait-elle un appel à la nation? Pourquoi supposer que les lois auxquelles le ministère s'oppose sont précisément celles qui mettent la liberté en danger? Ce qui est vraiment utile, c'est qu'une loi ne passe pas sans un mûr examen, non plus que la loi contraire; et on atteindra bien mieux ce but, en établissant une lutte

d'opinions entre le corps législatif et le conseil du monarque, qu'en retardant la décision pendant quelques années.

Mais, dans les deux cas, le moyen proposé pour choisir les agents du pouvoir exécutif, remédie aux inconvénients du droit négatif, accordé au conseil du monarque, puisqu'il en résulte l'impossibilité d'une autre division que celle d'opinion entre ce conseil et le corps législatif. En effet, l'exclusion que celui-ci peut donner à une partie des éligibles, éloigne toute division de parti et même de principes. Ainsi cette forme conserve ce qui est utile, ce qui peut prévenir les erreurs des législatures, et elle écarte ce qui est nuisible.

Il est sans doute superflu de prouver que l'opposition de deux partis, n'est jamais pour la liberté qu'une barrière illusoire, et que l'accord, et non la lutte des pouvoirs politiques, est le but d'une constitution raisonnable. Il n'est pas moins vrai que la conformité de principes entre le corps législatif et le conseil du monarque, est nécessaire à la prospérité publique. Mais une

constitution où il faut que cette conformité s'étende jusqu'aux opinions, où, si les ministres ne dominent pas le corps législatif, de manière qu'ils y aient la pluralité pour toutes leurs propositions, le monarque est forcé d'en choisir d'autres à qui cette pluralité soit assurée, une telle constitution serait livrée à l'intrigue, au choc de toutes les passions privées, de tous les intérêts personnels. Aussi, proposer de faire concourir la législature dans le choix des ministres, ce n'est pas dépouiller le monarque, c'est assurer son droit, ou plutôt, c'est lui en donner un réel, au lieu du droit purement imaginaire, dont il jouirait, si son choix paraissait libre; c'est diminuer l'influence réelle de la législature sur la nomination des ministres; c'est substituer une influence légale et utile à une influence illimitée et corruptrice. En général, toutes les fois que, par la nature même des choses, un pouvoir doit influer sur un autre, il faut que la loi règle son influence, ou la constitution reste abandonnée au hasard; et comme on doit donner aux citoyens un

moyen légal de changer une constitution qui leur déplaît, parce qu'autrement, ils la changeraient par une insurrection, il faut donner aux législatures un moyen légal et direct d'écarter les ministres qui leur sont odieux, parce qu'elles en trouveraient aisément d'autres aux dépens de l'esprit public.

En Angleterre, cet esprit n'est-il pas dégradé et avili, au point qu'il n'y existe plus de différence sérieuse dans les opinions des hommes publics; qu'il serait ridicule pour eux d'avoir un système de législation, d'administration ou de politique; que la seule affaire importante est de s'attacher au parti de tels ou tels individus, pour prendre part au pillage du trésor, quand ils sont ministres, et jouer le patriotisme, quand ils ne le sont plus?

Mais jusqu'ici les ministres, comme ministres, n'ont point une pluralité assurée; ils se gardent même de l'avoir; car alors elle serait au roi, et non pas à eux; ils ont une majorité, composée de membres qui appartiennent au ministère, et d'un parti attaché à leur fortune.

C'est donc entre deux factions vraiment personnelles que la législature anglaise est partagée; l'avantage est pour celle à qui le troupeau docile des serviteurs de la couronne voue son obéissance, et elle le perd quand elle devient assez faible pour qu'il croie trouver plus de profit à suivre le parti contraire.

Quelle est l'origine de ce système corrompu, établi par Walpole, et perfectionné par ses successeurs?

La chambre des communes ne peut faire renvoyer les ministres qui lui sont suspects, qu'en leur faisant leur procès, ou en réduisant le gouvernement à l'impossibilité d'agir; par conséquent, les ministres, ne pouvant ni gouverner, ni être en sûreté, pour peu qu'ils déplaisent à la majorité de la chambre des communes, ont été obligés de la corrompre pour la gouverner. Si, au contraire, le choix du monarque eût été dirigé de manière que le ministère ne pût jamais être longtemps en opposition de parti avec la majorité; alors, les ministres auraient pu, sans danger, agir

indépendamment d'elle, et soutenir des opinions contraires à la sienne ; ils n'auraient pas eu le même intérêt de la séduire. Comme la chambre des communes ne peut forcer au renvoi des ministres que par des moyens violents, ils craignent qu'elle ne soit tentée de les employer; contraints dès-lors de céder au premier mécontentement, la corruption s'est offerte à eux comme le moyen de conserver leur place; et la corruption une fois établie, en a rendu l'usage habituel et nécessaire.

Craindra-t-on les intrigues de ces ministres désignés? Non, sans doute, car cette désignation n'aura d'autre effet que de circonscrire ces intrigues et de les rendre plus difficiles, en fixant les regards du public sur ceux qui peuvent être tentés de s'y livrer. Sans doute, cette forme serait mauvaise, si on n'établissait pas un mode d'élection qui, propre à indiquer le véritable vœu des électeurs, fût combiné avec soin sur ce nombre de votants, sur celui des choix à former sur le véritable objet d'élection. Jusqu'ici, les méthodes d'élire ont été copiées

d'après la forme évidemment absurde, imaginée par les ministres lors de la convocation des *états-généraux*, ou choisis au hasard entre des formes bonnes en elles-mêmes, mais qu'une application faite sans examen a rendu illusoires. Ce n'est donc point d'après le résultat des élections faites jusqu'ici, qu'on doit juger de la bonté des choix, qu'on peut espérer d'une élection faite par la législature, et surtout d'une élection solemnelle, par laquelle elle terminerait ses fonctions (1).

---

(1) On pourrait suivre la méthode suivante. J'observerai qu'elle n'est bonne que pour une présentation, et non pour une nomination; pour former une liste d'éligibles, et non pour élire; et qu'elle suppose que le nombre des électeurs est très-grand, et celui des places pour lesquelles il s'agit de désigner, très-petit.

1°. Chaque votant écrirait sur une liste autant de noms qu'il y a de places, auxquelles cette présentation donne un droit exclusif; huit, par exemple, s'il y a huit places de ministres; six, s'il y en a six. Les personnes écrites sur cette liste seront seules susceptibles d'un second scrutin.

2°. On dresserait une liste imprimée de ces

Enfin, si cette concurrence de la législature n'est qu'utile dans une constitution

noms, auxquels on attacherait des numéros. Les listes seraient distribuées aux électeurs, qui y marqueraient un nombre de noms égal à celui qui est nécessaire pour completter la liste des éligibles ; mais ce nombre ne pourrait, dans aucun cas, être plus de quatre fois celui des places que les éligibles peuvent seuls remplir : trente-deux, par exemple, s'il y a huit ministres ; vingt-quatre, s'il y en a six.

3°. Si le nombre des noms à placer sur la liste des éligibles est plus que quatre fois celui des places, on fera successivement, sous la même forme, deux ou trois élections. Mais le premier scrutin sera commun pour toutes.

Ainsi, par exemple, s'il faut soixante noms, et qu'il y ait huit places de ministres, on fera deux élections, dont chacune donnerait trente noms ; s'il faut soixante noms, et qu'il y ait six places de ministres, on fera trois élections, chacune pour vingt noms.

Quant aux exclusions, chacun indiquerait de même, sur des listes numérotées, le nom de ceux qu'il rejette, jusqu'à la concurrence du cinquième des noms qui sont portés sur la liste ; et ceux qui auraient contre eux plus de la moitié des voix, seraient exclus.

libre et monarchique, déja consacrée par le temps, elle devient presque nécessaire au moment où cette constitution remplace une monarchie absolue; elle détruit cette défiance qui, autrement, s'éleverait sans cesse contre les ministres, empêcherait de donner au gouvernement l'activité nécessaire, et ferait naître bientôt la tyrannie des factions; elle ôte tout prétexte à ces projets insensés et coupables de régence, de protectorat, de lieutenance-générale qui, dans presque toutes les révolutions, ont été l'écueil de la liberté. Le patriotisme, dans un pays libre, ne consiste pas à crier contre l'autorité des ministres, car ils n'ont que celle qui leur est confiée par la loi, mais à examiner si la loi ne lui a pas donné trop d'étendue; il ne consiste point à s'élever contre leurs opinions ou leurs personnes, mais à observer leur conduite et à juger leurs actions. Ceux qui, au contraire, portent l'activité de leur zèle, non sur les choses, mais sur les places ou sur les individus, sont de véritables ennemis du peuple, qui cherchent à le séduire et à

profiter de son ignorance; des ambitieux qui cachent des vues personnelles sous le voile d'une hypocrisie politique; et on doit regarder comme salutaire, tout moyen qui ôtera des forces à cette classe nombreuse d'hommes sans talents, sans lumières, d'une réputation incertaine ou honteuse, qui ne peuvent exister que dans le désordre et par le désordre; et, cherchant à obtenir, par leurs discours, la popularité qu'ils ne peuvent mériter par des services et par des vertus, sont précisément dans les pays libres, ce que les intrigants et les valets à généalogie, sont dans les cours corrompues.

Nous touchons au moment où l'assemblée nationale, en organisant les pouvoirs qu'elle a créés, va décider si la corruption doit ou ne doit pas être un des ressorts de la constitution française; c'est-à-dire, si nous flotterons des siècles entiers, peut-être, au gré des sophistes, des intrigants, des hypocrites qui se disputeront le pouvoir, ou si nous resterons libres, si nous avons substitué l'aristocratie des factions à celle des

prérogatives héréditaires, où si nous avons rétabli les droits de l'égalité naturelle; en un mot, si nous sommes destinés à nous agiter sous l'empire du machiavélisme, ou à vivre sous celui de la raison et de la vérité.

TABLE
DES MATIÈRES
Contenues dans ce volume.

Sur la forme des élections, pag. 3
Examen sur cette question : Est-il utile de diviser une assemblée nationale en plusieurs chambres ? 69
Première lettre à M. le comte Mathieu de Montmorency, député du bailliage de Montfort-l'Amaury, 117
Seconde lettre, au même, 131
Sur le préjugé qui suppose une contrariété d'intérêt entre la capitale et les départements, 155
Sur l'étendue des pouvoirs de l'assemblée nationale, 163
Adresse à l'assemblée nationale, pour que Paris forme partie d'un grand département, 179
Sur la formation des communes, 191
Sur la nécessité de faire ratifier la constitution par les citoyens, 201
Sur la formation des communautés de campagne, 225

Réflexions sur ce qui a été fait et sur ce qui reste à faire, lues dans une société d'amis de la paix, 239
Réflexions sur l'accusation judiciaire, 277
Réflexions sur l'usufruit des bénéficiers, 281
Sur les tribunaux d'appel, 30
Extrait du pacte de famille, 35
Sur les choix des ministres, 39

00102459

Digitized with financial assistance from the
Government of Maharashtra
on 21 October, 2015